

BAYERISCHER OBERSTER RECHNUNGSHOF

**Jahresbericht
1994**



INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Verzeichnis der Abkürzungen	6
Vorbemerkung	7

I. Allgemeine Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug

1	Haushaltsplan 1992	9
2	Haushaltsrechnung 1992	10
3	Entwicklung der Isteinnahmen und -ausgaben	11
4	Haushaltswirtschaftliche Daten	13
5	Inanspruchnahme der Kreditemächtigung	15
6	Finanzierungssaldo	16
7	Haushaltsüberschreitungen	17
8	Ausgabereste	20
9	Nachweis bei den zutreffenden Haushaltsstellen	21
10	Feststellungen nach Art. 97 Abs. 2 Nr. 1 BayHO	21
11	Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 1992	21
12	Steueraufkommen und Steuereinnahmen 1993	22
13	Staatsschulden 1993	28
14	Staatsbürgschaften 1993	30

II. Besondere Prüfungsergebnisse

A. Für alle Einzelpläne

15	Querschnittsuntersuchung bei der Staatskanzlei und den Staatsministerien	33
16	Vorzeitige Ruhestandseintritte wegen Dienstunfähigkeit	40
17	Privatfinanzierung staatlicher Bauaufgaben	51
18	Beschaffung von DV-Anlagen und -Geräten	61

B. Für die Einzelpläne

Einzelplan 03 A
(Staatsministerium des Innern)

19	DV-Einsatz bei den Regierungen	72
20	Personalausstattung und Arbeitsbelastung einer Polizeiinspektion	78
21	Neubaumaßnahme Polizeipräsidium Oberbayern in München	80
22	Neubau einer Bereitschaftspolizeiunterkunft	84

Einzelplan 03 B
(Staatsbauverwaltung)

23	Veranschlagung von Personalausgaben für die Staatsbau- und Wasserwirtschaftsverwaltung in Titelgruppen	96
24	Ausgleichszahlungen nach dem Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen	100
25	Richtlinien für die Förderung von Neu-, Ersatz- und Erweiterungsbauten sowie Aus- und Umbaumaßnahmen von Heimen der Altenhilfe	102
26	Errichtung eines Staatlichen Hochbauamtes in Krumbach	105
27	Kosten der Fachplanung im Straßenbau	109

Einzelplan 05
(Staatsministerium für Unterricht, Kultus,
Wissenschaft und Kunst)
- Unterricht und Kultus -

28	Ausgaben des Staates für Kindergärten in Bayern	116
-----------	---	------------

Einzelplan 06
(Staatsministerium der Finanzen)

29	Unterbringung der Studierenden der Bayerischen Beamtenfachhochschule während ihres Studiums	123
-----------	---	------------

	Seite
Einzelplan 07 (Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr)	
30	Organisation der Bergverwaltung (einschließlich Technologieförderung) 128
Einzelplan 08 (Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten) - Ernährung und Landwirtschaft -	
31	Pferdezucht und Pferdesport in Bayern 135
Einzelplan 10 (Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit)	
32	Staatliche Zuwendungen für die Durchführung der Jugendzahn- pflege in Kindergärten und Schulen 147
33	Kurkliniken der Versorgungsverwaltung 149
Einzelplan 13 (Allgemeine Finanzverwaltung)	
34	Erbschaft- und Schenkungsteuer 153
35	Einnahmen aus Wassernutzungsgebühren 161
36	Staatliche Lotterieverwaltung 165
37	Bayerischer Lloyd AG 168
38	Aufwendige Verwaltungsverfahren zur Verteilung von Straßen- unterhaltungszuschüssen an Kommunen 171
39	Projektförderung im kommunalen Straßenbau 176
40	Vollzug des Krankenhausfinanzierungsgesetzes und des Bayerischen Krankenhausgesetzes 184
Einzelplan 14 (Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen)	
41	Mangelndes Kostenbewußtsein beim Klärwerksbau 190

Seite

Einzelplan 15
(Staatsministerium für Unterricht, Kultus,
Wissenschaft und Kunst)
- Wissenschaft und Kunst -

42	Germanisches Nationalmuseum Nürnberg	201
43	Doppeltes Dienstverhältnis eines Universitätsprofessors	209
44	Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume der Landesuniversitäten	211
45	Orthopädische Klinik München	218

Verzeichnis der Abkürzungen

BayBG	=	Bayerisches Beamtengesetz
BayHO	=	Bayerische Haushaltsordnung
BesGr.	=	Besoldungsgruppe
BV	=	Verfassung des Freistaates Bayern
DBestHG	=	Durchführungsbestimmungen zum Haushaltsgesetz
DV	=	Datenverarbeitung
Epl.	=	Einzelplan
FAG	=	Finanzausgleichsgesetz
GG	=	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GVFG	=	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
HG	=	Haushaltsgesetz
HGr.	=	Hauptgruppe
HGrG	=	Haushaltsgrundsätze-gesetz
Kap.	=	Kapitel (des Haushaltsplans)
LT	=	Landtag
OBB	=	Oberste Baubehörde im Bayer. Staatsministerium des Innern
ORH	=	Bayer. Oberster Rechnungshof
Tit.	=	Titel (Haushaltsstelle)
TitGr.	=	Titelgruppe
TNr.	=	Textnummer
VOL	=	Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen -
VOB	=	Verdingungsordnung für Bauleistungen

Vorbemerkung

1. Der vorliegende Bericht enthält entsprechend Art. 97 BayHO Ergebnisse der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Freistaats Bayern, die für die Entlastung der Staatsregierung (Art. 80 BV, Art. 114 BayHO) von Bedeutung sein können. Er dient der Ausübung der Haushaltskontrolle durch das Parlament, stellt jedoch keine Zusammenfassung der gesamten Prüfungstätigkeit des ORH dar.

Der Bericht befaßt sich einleitend mit der Haushaltsrechnung des Jahres 1992, die Gegenstand des Entlastungsverfahrens ist, und enthält die von der Haushaltsordnung vorgeschriebenen Stellungnahmen des ORH zu ihrer Ordnungsmäßigkeit. Im übrigen liegen ihm Prüfungsergebnisse zugrunde, die sich auf das Verwaltungsgeschehen bis 1994 beziehen.

Den Staatsministerien wurde Gelegenheit gegeben, zu den Beiträgen Stellung zu nehmen, die ihren Geschäftsbereich berühren. Soweit Einwendungen erhoben wurden, sind sie in die Beratungen des ORH einbezogen und mit ihrem wesentlichen Inhalt im Bericht wiedergegeben worden.

Der ORH prüft gemäß Art. 88 Abs. 1 BayHO die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Staates. Die Schwerpunkte seiner Prüfungstätigkeit liegen in grundsätzlichen Fragen der Verwaltungsvereinfachung, des Subventionsabbaus und der finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Staatshaushaltes. Politische Entscheidungen unterliegen dabei grundsätzlich nicht seiner Beurteilung. Der ORH weist jedoch aufgrund von Prüfungserkenntnissen im Einzelfall auf finanzwirtschaftliche Voraussetzungen und Auswirkungen hin und bezieht dabei auch andere Verpflichtungen des Staates ein.

2. Neben diesem Bericht hat sich der ORH am 22. März 1994 zur **Strukturreform der Bayerischen Versicherungskammer** und zum Entwurf eines Gesetzes über das öffentliche Versorgungswesen¹ gemäß Art. 88 Abs. 2 BayHO beratend geäußert. Der Landtag hat am 19. Mai 1994 das Gesetz über das öffentliche Versorgungswesen und daran anschließend am 13. Juli 1994 das Gesetz zur Neuordnung der Rechtsverhältnisse der öffentlich-rechtlichen Versicherungsanstalten des Freistaats Bayern beschlossen.

1) vgl. LT-Drucksache 12/14 624

3. Zur Umsetzung des vom ORH im November 1993 erstellten **Gutachtens zur Neuorganisation der staatlichen Hochbauverwaltung** hat die Verwaltung ein Konzept erarbeitet, wie die bisher 40 Finanz-, Land- und Universitätsbauämter zu 28 Staatlichen Hochbauämtern zusammengeführt werden sollen. Dieses Konzept entspricht im wesentlichen den Empfehlungen des ORH. Inzwischen wurden bereits das Staatliche Hochbauamt Kempten durch die Zusammenlegung des Landbauamts mit dem Finanzbauamt Kempten errichtet sowie das neue Staatliche Hochbauamt Landsberg a. Lech gegründet. Mit der geplanten Verlegung eines Staatlichen Hochbauamts von Augsburg nach Krumbach weicht die Verwaltung jedoch vom Gutachten ab (vgl. hierzu TNr. 26).

I.
**Allgemeine Feststellungen
zur Haushaltsrechnung
und
zum Haushaltsvollzug**

1 Haushaltsplan 1992

- 1.1 Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 1992 ist durch das Haushaltsgesetz 1991/1992 vom 29. Juli 1991 in der Fassung des Nachtragshaushaltsgesetzes 1992 vom 27. Dezember 1991 (HG) in Einnahmen und Ausgaben auf 50 511 912 100 DM festgestellt worden.

Gegenüber dem Vorjahr ist das **formale** Haushaltsvolumen um 5,2 % gestiegen.

Das nach dem bundeseinheitlichen **Berechnungsschema des Finanzplanungsrats**¹ bereinigte Ausgabenoll ist gegenüber 1991 um 5,3 % gestiegen. Im Jahr 1991 hatte sich das nach dem gleichen Schema bereinigte Ausgabevolumen gegenüber 1990 um 7,1 % erhöht.

- 1.2 Im Haushalt 1992 waren **Minderausgaben** aufgrund haushaltsgesetzlicher Einsparungen (Art. 4 Abs. 1 HG) in Höhe von 700 Mio DM veranschlagt (Kap. 13 03 Tit. 972 01). Sie haben 1,4 % (Vorjahr 1,5 %) des Haushaltsvolumens betragen. Die globalen Minderausgaben wurden im Haushaltsvollzug dadurch erzielt, daß die Ausgabeansätze bei den Hauptgruppen 5 bis 8 teilweise gesperrt worden sind (Beschluß der Staatsregierung gemäß Art. 4 Abs. 1 HG im Benehmen mit dem Ausschuß für Staatshaushalt und Finanzfragen des Landtags vom 18. Juni 1991).

1) Hierbei bleiben außer Betracht: Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke, interne Verrechnungen (1992 insgesamt 133,6 Mio DM).

2 Haushaltsrechnung 1992

Das Staatsministerium der Finanzen hat die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1992 gemäß Art. 80 BV (Art. 114 Abs. 1 BayHO) dem Landtag, dem Senat und dem ORH mit Schreiben vom 21. Dezember 1993 (LT-Drucksache 12/13981, Sen-Drucksache 369/93) übersandt.² Im Abschlußbericht nach Art. 84 BayHO hat es den kassenmäßigen Abschluß und den Haushaltsabschluß (Art. 82, 83 BayHO) dargestellt sowie den Haushaltsvollzug erläutert. Der Abschlußbericht ist in Band I der Haushaltsrechnung enthalten.

Zusammengefaßt zeigt der Abschluß für das Haushaltsjahr 1992 folgendes Bild:

Haushaltsabschluß

Zahlenübersicht 1

Soll	Einnahmen	Ausgaben
- nach dem Haushaltsplan	50 511 912 100,00 DM	50 511 912 100,00 DM
- aus dem Haushaltsjahr 1991 übertragene Einnahme- und Ausgabereste	1 270 003 617,25 DM	1 732 337 691,09 DM
insgesamt (Rechnungssoll)	51 781 915 717,25 DM	52 244 249 791,09 DM
Ist	Einnahmen	Ausgaben
- nach der Haushaltsrechnung	52 588 537 857,35 DM	51 796 765 085,53 DM
- in das Haushaltsjahr 1993 übertragene Einnahme- und Ausgabereste	422 693 580,00 DM	1 676 800 425,66 DM
insgesamt	53 011 231 437,35 DM	53 473 565 511,19 DM
Unterschied IST/SOLL	1 229 315 720,10 DM	1 229 315 720,10 DM

Der Unterschied zwischen IST und SOLL ist auf der Ausgaben- und Einnahmenseite gleich hoch. Die Haushaltsreste sind dabei nach dem **Prinzip des Sollabchlusses** wie bereits geleistete Ausgaben bzw. wie bereits eingegangene Einnahmen berücksichtigt. Das Rechnungsergebnis ist somit ausgeglichen. Zum Ausgleich des Haushalts war jedoch im Rahmen der haushaltsgesetzlichen Ermächtigung eine Nettokreditaufnahme von über 1 Mrd DM erforderlich (vgl. TNr. 5).

2) Die Rechnung des ORH (Epl. 11) für das Haushaltsjahr 1992 wurde dem Landtag und dem Senat mit Schreiben vom 22. Februar 1994 (LT-Drucksache 12/14509, Sen-Drucksache 59/94) mit der Bitte um Prüfung und Entlastung vorgelegt (Art. 101 BayHO).

Wie die nachfolgende Zahlenübersicht 2 zeigt, waren die auf das Haushaltsjahr 1993 übertragenen Ausgabereste (1 676 800 425,66 DM - vgl. TNr. 8) gedeckt.

Deckung der Ausgabereste

Zahlenübersicht 2

Die Ausgabereste waren gedeckt durch	Betrag
- den vorgetragenen Bestand, der sich zusammensetzt aus dem Unterschied zwischen Einnahmen und Ausgaben des Jahres 1992	+ 791 772 771,82 DM
- den Einnahmeüberschüssen früherer Jahre (Saldo der Einnahme- und Ausgabereste aus dem Vorjahr)	+ 462 334 073,84 DM
- die in das Haushaltsjahr 1993 übertragenen Einnahmereste (Kreditermächtigungen)	+ 422 693 580,00 DM
insgesamt	1 676 800 425,66 DM

3 Entwicklung der Isteinnahmen und -ausgaben

3.1 Die Isteinnahmen und -ausgaben haben sich seit 1984 wie folgt entwickelt:

Einnahmen- und Ausgabenentwicklung

Zahlenübersicht 3

Jahr	Isteinnahmen		Istausgaben	
	Mio DM	Zunahmen %	Mio DM	Zunahmen %
1984	37 079,3	2,3	37 098,2	2,9
1985	39 140,7	5,6	39 264,1	5,8
1986	41 306,4	5,5	41 107,5	4,7
1987	42 594,3	6,5 ¹⁾	42 230,4	6,1 ¹⁾
1988	43 635,8	2,4	43 736,0	3,6
1989	45 905,5	5,2	45 744,2	4,6
1990	47 910,5	4,4	48 390,7	5,8
1991	49 249,7	9,7 ^{2) 3)}	49 214,6	8,4 ^{2) 3)}
1992	52 588,5	6,8³⁾	51 796,8	5,2³⁾
1993	54 490,5	3,6	54 171,4	4,6

- 1) Bereinigte Steigerungsraten, bedingt durch haushaltstechnische Änderungen, insbesondere die Umstellung des Rechnungswesens der Hochschulkliniken auf die kaufmännische Buchführung.
- 2) Bereinigte Steigerungsraten, bedingt durch die Nettoveranschlagung der Kreditaufnahme ab dem Haushaltsjahr 1991.
- 3) Der Staat kaufte 1991 im Vollzug des Dritten Gesetzes zur Änderung des Milchaufgabevergütungsgesetzes vom 24. Juli 1990 (BGBl I S. 1470) für 571 Mio DM Milchkontingente auf und wies sie gegen ein Entgelt in gleicher Höhe anderen Erzeugern zu. Ohne Berücksichtigung dieser durchlaufenden Gelder betrug 1991 die Zunahme bei den Einnahmen 8,4 % und bei den Ausgaben 7,2 %; für 1992 errechnen sich auf dieser Grundlage bei den Einnahmen 8,0 % und bei den Ausgaben 6,5 %.

3.2 Im Jahr **1992** haben sich hiernach die **Gesamteinnahmen** des Freistaats Bayern gegenüber dem Vorjahr formal um 6,8 % erhöht. Bezogen auf das nach dem Schema des Finanzplanungsrats bereinigte Einnahmenvolumen ergibt sich eine Zunahme von **5,9 %**.

Demgegenüber haben sich im Vergleichszeitraum erhöht

- die nach dem Berechnungsschema des Finanzplanungsrats bereinigten Einnahmen bei der Gesamtheit der alten Länder um 7,0 %.³
- das Bruttoinlandsprodukt für Bayern (berechnet in jeweiligen Preisen) um 7,1 %.⁴

Die **Gesamtausgaben** sind 1992

- formal um 5,2 % und damit geringer,
- nach dem Schema des Finanzplanungsrats um **6,4 %** und damit stärker angewachsen als die Einnahmen.

Demgegenüber haben sich bei der Gesamtheit der alten Länder die bereinigten Ausgaben für 1992 um 6,3 %³ erhöht.

Der bereinigte Zuwachs war damit

- bei den Einnahmen niedriger als die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts für Bayern (7,1%) und für das gesamte Bundesgebiet (6,0 %),
- bei den Ausgaben um 0,7 Prozentpunkte niedriger als die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts für Bayern und lag um 0,4 Prozentpunkte über der Zuwachsrate für das gesamte Bundesgebiet.

Im Vergleich zur Gesamtheit der alten Länder sind in Bayern gegenüber dem Vorjahr die Einnahmen weniger und die Ausgaben etwas stärker gestiegen.

3) BMF-Dokumentation 8/93

4) Bayer. Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung

4 Haushaltswirtschaftliche Daten

4.1 Gliederung der Einnahmen und Ausgaben

Die folgende Zahlenübersicht zeigt die Rechnungsergebnisse im Haushaltsjahr 1992, gegliedert nach den Hauptgruppen des Gruppierungsplans. Zum Vergleich sind auch das Haushaltssoll für 1992 sowie die Ist-Ergebnisse der Jahre 1991 und 1993 dargestellt.

Einnahmen und Ausgaben

Zahlenübersicht 4

Hauptgruppe	1991	1992			1993
	Ist	Ist	Soll	Abweichung Ist/Soll	Ist
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM
Einnahmen					
0 Steuern und steuerähnliche Abgaben	37 520,1	39 904,6	39 318,7	585,9	41 771,2
1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst	4 855,9	4 547,2	4 277,7	269,5	4 838,3
2 Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	3 025,8	3 514,6	2 950,4	564,2	3 316,1
3 Schuldenaufnahme, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	3 847,9	4 622,1	3 965,1	657,0	4 564,8
zusammen	49 249,7	52 588,5	50 511,9	2 076,6	54 490,4
Ausgaben					
4 Personalausgaben	19 921,0	21 474,0	21 120,5	353,5	22 435,3
5 Sächliche Verwaltungsausgaben	2 900,9	3 126,0	2 942,2	183,8	3 222,4
Ausgaben für den Schuldendienst	2 150,5	2 150,2	2 338,0	-187,8	2 199,6
6 Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	13 796,1	14 303,5	13 684,7	618,8	15 187,7
7 Baumaßnahmen	1 693,0	1 801,1	1 797,8	3,3	1 609,4
8 Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	7 918,7	8 621,9	9 195,2	-573,3	8 524,6
9 Besondere Finanzierungsausgaben	834,5	320,1	-566,5	886,6	992,4
zusammen	49 214,7	51 796,8	50 511,9	1 284,9	54 171,4

Anmerkung zur Hauptgruppe 9:

Die auffällige Abweichung vom Haushaltssoll ergibt sich zum größten Teil daraus, daß die globalen Minder- ausgaben (700 Mio DM, vgl. TNr. 1.2) für den Gesamthaushalt bei der Hauptgruppe 9 veranschlagt sind, während sich die tatsächlichen Einsparungen bei den Hauptgruppen 5 bis 8 niederschlagen.

Wie sich die Einnahmen und Ausgaben im einzelnen entwickelt haben, ist im Abschlußbericht des Staatsministeriums der Finanzen zur Haushaltsrechnung 1992, S. 8 ff. näher erläutert. Zu den Steuereinnahmen siehe auch TNr. 12.

4.2 Haushaltswirtschaftliche Quoten

Nachfolgend wird die Haushaltsstruktur des Freistaats Bayern mit den entsprechenden Durchschnittswerten der übrigen alten Flächenländer verglichen, bei allen Vorbehalten, die insbesondere wegen der unterschiedlichen Wirtschafts- und Verwaltungsstrukturen zu machen sind. Danach ergibt sich folgendes Bild:

Haushaltswirtschaftliche Quoten

Zahlenübersicht 5

zu Hauptgruppe	Quote	Bayern			übrige Flächenländer - West ^{1) 2)}		
		1991 v.H.	1992 v.H.	1993 v.H.	1991 v.H.	1992 v.H.	1993 v.H.
0	Steuerdeckungsquote	77,2	77,1	78,1	72,4	73,8	72,3
3	Kreditfinanzierungsquote	2,1	2,0	1,6	6,4	4,9	4,6
4	Personalausgabenquote	41,2	41,7	42,2	39,3	39,9	40,1
5	Zinsausgabenquote	4,3	4,0	3,9	8,7	8,6	8,6
0/5	Zinssteuerquote	5,5	5,2	5,0	12,0	11,7	11,9
7/8	Investitionsquote	19,9	20,2	19,1	14,0	13,5	12,9

1) Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein

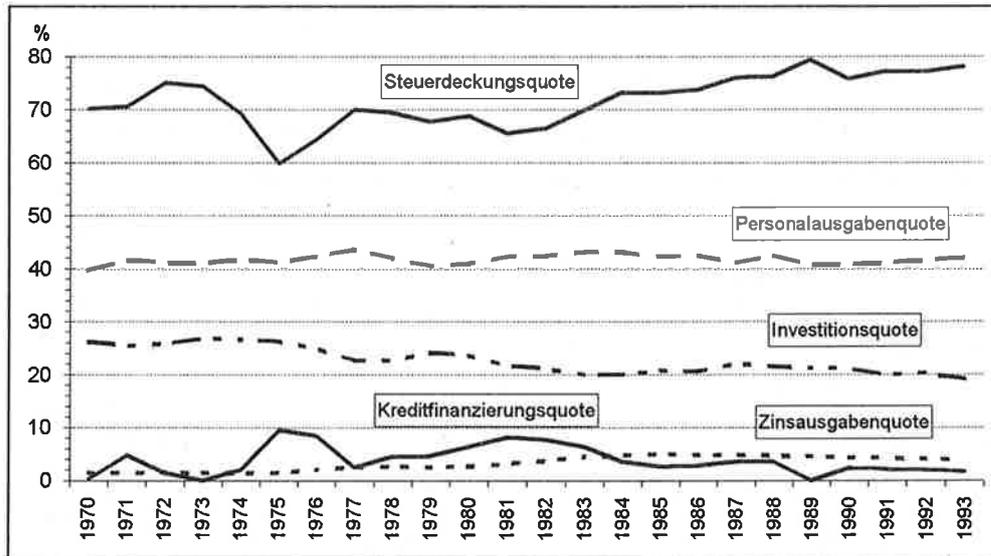
2) 1993 vorläufige Zahlen

Steuerdeckungsquote	=	Verhältnis Steuereinnahmen zu bereinigten Gesamtausgaben
Kreditfinanzierungsquote	=	Verhältnis Nettokreditaufnahme (= Kreditaufnahme minus Schuldentilgung) zu bereinigten Gesamtausgaben
Personalausgabenquote	=	Anteil der Personalausgaben (einschließlich personalbezogener Sachausgaben) an den bereinigten Gesamtausgaben
Zinsausgabenquote	=	Anteil der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel an den bereinigten Gesamtausgaben
Zinssteuerquote	=	Verhältnis Zinsausgaben für Kreditmarktmittel zu Steuereinnahmen
Investitionsquote	=	Anteil der investiven Ausgaben (= eigene Investitionen des Staates plus Investitionsförderungen) an den bereinigten Gesamtausgaben

Wie sich die wichtigsten haushaltswirtschaftlichen Quoten in Bayern seit 1970 entwickelt haben, zeigt das folgende Schaubild 1:

Entwicklung der Quoten in Bayern

Schaubild 1



5 Inanspruchnahme der Kreditermächtigung

Nach der Haushaltsrechnung für 1992 wurde der durch das Haushaltsgesetz vorgegebene Kreditrahmen wie folgt in Anspruch genommen:

Kreditermächtigung

Zahlenübersicht 6

	Mio DM
- Kreditermächtigung nach Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 HG	1 235,0
- aus dem Haushaltsjahr 1991 übertragene Einnahmereste (Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 HG)	1 270,0
Gesamtermächtigung	2 505,0
Davon wurden beansprucht für	
- Schuldenaufnahme am Kreditmarkt	1 008,5
- auf das Haushaltsjahr 1993 zur teilweisen Deckung der Ausgabereste übertragene Einnahmereste	422,7
Insgesamt beansprucht	1 431,2
Im Haushaltsjahr 1992 wurden unter Berücksichtigung der Tilgungsleistungen nicht beansprucht ¹⁾	1 030,3

1) 1992 waren die Tilgungsleistungen um 43,5 Mio DM höher als vorgesehen.

Die Kreditermächtigung wurde nicht voll beansprucht, weil sich sowohl die Steuereinnahmen als auch die Verwaltungseinnahmen günstiger als veranschlagt entwickelt haben (vgl. TNr. 4.1 Zahlenübersicht 4, TNr. 12.2 Zahlenübersicht 2).

6 Finanzierungssaldo

Die Entwicklung der Haushaltslage im Jahr 1992 spiegelt sich auch im Finanzierungssaldo wider. Dieser ist eine Gegenüberstellung der Isteinnahmen und Istaussgaben, die für diesen Zweck gemäß Art. 13 Abs. 4 BayHO nach dem bundeseinheitlichen Berechnungsschema des Finanzplanungsrats um die Schuldenaufnahme am Kreditmarkt, die Rücklagenbewegungen und die haushaltstechnischen Verrechnungen bereinigt werden.

Finanzierungssaldo

Zahlenübersicht 7

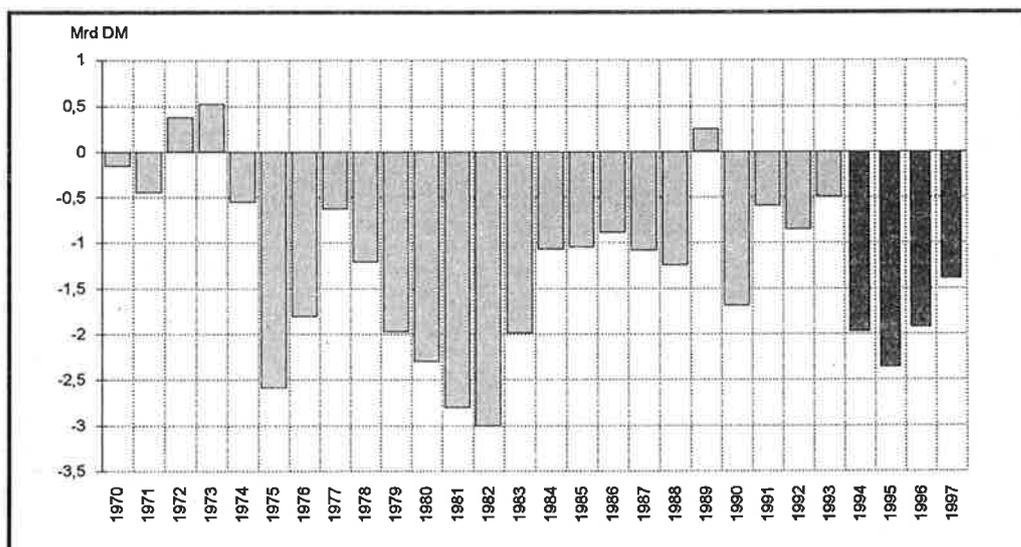
	1991 Mio DM	1992 Mio DM	1993 Mio DM
Isteinnahmen	49 249,7	52 588,5	54 490,5
davon ab			
- Schuldenaufnahme am Kreditmarkt	1 003,0	1 008,5	865,1
- Entnahme aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	255,0	683,5 *	57,0
- haushaltstechnische Verrechnungen	211,6	274,9	886,8
bereinigt	47 780,1	50 621,6	52 681,6
Istaussgaben	49 214,6	51 796,8	54 171,4
davon ab			
- Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke	622,2 *	55,7	102,3
- haushaltstechnische Verrechnungen	212,3	264,4	890,2
bereinigt	48 380,1	51 476,7	53 178,9
Finanzierungssaldo - Ist	-600,0	-855,1	-497,3
Finanzierungssaldo nach dem Haushaltsplan	-2 156,0	-1 289,1	-1 184,70

*) Zuführung und Auflösung einer Rückstellung von 600 Mio DM für die endgültige Abrechnung des Landesanteils an der Umsatzsteuer und der Lohnsteuererlegung mit den neuen Ländern

Das folgende Schaubild 2 zeigt die Entwicklung des Finanzierungssaldos bis 1997 unter Berücksichtigung der Sollzahlen nach dem Haushaltsplan 1994 und dem Finanzplan 1993:

Entwicklung des Finanzierungssaldos

Schaubild 2



Es wird deutlich, daß auch 1992 und 1993 wieder mehr ausgegeben als eingenommen wurde. Zur Schuldenentwicklung vgl. TNr. 13.

7 Haushaltsüberschreitungen

7.1 In der Haushaltsrechnung 1992 sind Haushaltsüberschreitungen mit einem Gesamtbetrag von 825 Mio DM ausgewiesen, und zwar:

- überplanmäßige Ausgaben	661 054 226,47 DM
- außerplanmäßige Ausgaben	148 883 909,92 DM
- Vorgriffe (überplanmäßige Ausgaben bei übertragbaren Haushaltsansätzen)	15 090 356,70 DM

Zum Soll des Haushaltsplans 1992 ins Verhältnis gesetzt, betragen die Haushaltsüberschreitungen 1,6 % und liegen damit um etwa einen Prozentpunkt über den Vergleichswerten der Vorjahre.⁵ Die Zunahme ist vor allem auf die nachfolgend in

5) 1991 betragen die Mehrausgaben zwar 2,0 %. Der hohe Wert war jedoch vor allem darauf zurückzuführen, daß 1991 als Rückstellung für die endgültige Abrechnung des Landesanteils an der Umsatzsteuer und der Lohnsteuererlegung mit den neuen Ländern 600 Mio DM überplanmäßig der Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage (Kap. 13 06 Tit. 911 01) zugeführt wurden. Läßt man diese Zuführung unberücksichtigt, lagen die Haushaltsüberschreitungen bei 0,7 %.

TNr. 7.3 dargestellten über- und außerplanmäßigen Ausgaben von mehr als 10 Mio DM im Einzelfall zurückzuführen.

Wie sich die Haushaltsüberschreitungen auf die Einzelpläne aufteilen, ist aus der Haushaltsrechnung (Gesamtrechnung S. 16) ersichtlich. Die jeweils betroffenen Haushaltsstellen und die Gründe für die Überschreitungen ergeben sich aus den Beiträgen der Ressorts zur Haushaltsrechnung (Anlagen I). Die Haushaltsüberschreitungen im Einzelbetrag ab 1 Mio DM sind ferner in der Beilage 4 zum Abschlußbericht des Staatsministeriums der Finanzen dargestellt. Darüber hinaus hat das Staatsministerium dem Landtag und dem Senat nach Art. 37 Abs. 4 BayHO in Verbindung mit Art. 5 Abs. 2 HG halbjährlich die über- und außerplanmäßigen Ausgaben und die Vorgriffe mitgeteilt, soweit sie den Betrag von 100 000 DM überstiegen haben (Schreiben vom 1. Dezember 1992 und vom 27. August 1993).

7.2 Über- und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen nach Art. 37 Abs. 1 BayHO der Einwilligung des Staatsministeriums der Finanzen, die - von wenigen Ausnahmen abgesehen - auch vorliegt. In vier Fällen mit einem Betrag von insgesamt 3 721 835,42 DM (Vorjahr sechs Fälle mit 866 385 DM) haben es die betroffenen Ressorts allerdings versäumt, sie rechtzeitig zu beantragen. Das Staatsministerium der Finanzen bestätigt, daß es bei rechtzeitiger Antragstellung auch diesen Überschreitungen zugestimmt hätte.

In drei weiteren Fällen hat das Staatsministerium der Finanzen überplanmäßigen Ausgaben in Höhe von insgesamt 25,7 Mio DM mit der Maßgabe zugestimmt, daß 18,2 Mio DM im Bereich des betreffenden Einzelplans eingespart werden. In der Haushaltsrechnung wurde vom Ressort lediglich angemerkt, daß die Einsparung nicht erbracht werden kann. Die **Zustimmungsbedingungen** wurden somit **nicht erfüllt**. Diese Vorgehensweise ist nach Auffassung des ORH mit Art. 37 Abs. 1 BayHO nicht vereinbar.

7.3 Nach Art. 37 Abs. 1 Satz 4 BayHO bedarf es keines Nachtragshaushalts, wenn die unvorhergesehene und unabweisbare Mehrausgabe im Einzelfall 10 Mio DM nicht überschreitet oder wenn Rechtsansprüche zu erfüllen sind. Im Haushaltsjahr 1992 ist diese Betragsgrenze in den folgenden Fällen überschritten worden; eines Nachtragshaushalts bedurfte es nicht:

- Für die Unterbringung von durch strafgerichtliche Entscheidung in Anstalten anderer Verwaltungen eingewiesenen Personen sind bei Kap. 04 05 Tit. 643 01 Mehrausgaben von 12,4 Mio DM entstanden. Nach dem Bayerischen Ausführ-

rungsgesetz zum Bundessozialhilfegesetz hat diese Kosten der Staat zu tragen.

- Bei Kap. 05 03 Tit. 684 02 sind durch die Erhöhung der Personalkosten an privaten Sonderschulen und Schulvorbereitenden Einrichtungen Mehrausgaben von insgesamt 18,3 Mio DM entstanden. Es handelt sich um gesetzliche Leistungen nach dem Bayerischen Schulfinanzierungsgesetz.
- Die Personalentwicklung wegen Ausbaus des Kindergartenwesens und linearer sowie struktureller Tariferhöhungen führte bei Kap. 05 04 TitGr. 95 zu überplanmäßigen Ausgaben von 106,5 Mio DM. Grundlage für diese gesetzlichen Leistungen ist das Bayerische Kindergartengesetz und die Verordnung über die Förderungsfähigkeit der Personalkosten anerkannter Kindergärten.
- Bei Kap. 08 03 Tit. 980 07 sind mit der Zweckbestimmung "Programm zur Ölsaatenregelung" außerplanmäßig 103,4 Mio DM gezahlt worden. Diese Ausgaben sind durch außerplanmäßige Einnahmen bei Kap. 08 03 Tit. 380 07 gedeckt. Es handelte sich um Direktzahlungen der EU im Zusammenhang mit der Reform der Agrarpolitik. Ein Nachtragshaushalt war nach Nr. 9 DBestHG 1991/1992 nicht notwendig.
- Der hohe Zugang von Asylbewerbern führte bei Kap. 10 53 zu folgenden Mehrausgaben über 10 Mio DM:
 - Bei Tit. 518 01 sind 16,7 Mio DM an Mehrausgaben für Mietkosten entstanden, weil ständig neue Objekte zur Errichtung von Gemeinschaftsunterkünften angemietet werden mußten.
 - Mehrausgaben von 12,3 Mio DM bei Tit. 519 01 sind auf unabweisbar notwendige Bauunterhaltsmaßnahmen sowie auf die Errichtung der Erstaufnahmeeinrichtungen nach dem Gesetz über die Neuregelung des Asylverfahrens vom 26. Juni 1992 zurückzuführen.
 - Mit Wirkung vom 1. Januar 1992 entfiel vorübergehend die Erstattung von Kosten nach Art. 4 Abs. 1 Asylbewerberaufnahmegesetz an die Landkreise. Somit mußten auch die Kosten der von den Landratsämtern bereitgestellten Unterkünfte in Betrieben des Beherbergungsgewerbes (sog. Ausweichunterbringung) direkt vom Staat geleistet werden. Dies verursachte bei Tit. 533 02 Mehrausgaben von 41,2 Mio DM.
 - Den Landkreisen und kreisfreien Städten waren gemäß Art. 4 und 5 Asylbewerberaufnahmegesetz unvorhergesehen hohe Kosten zu erstatten. Da-

durch sind bei Tit. 643 01 überplanmäßige Ausgaben von 59,8 Mio DM entstanden.

Die Ausgaben fielen in Erfüllung gesetzlicher Verpflichtungen an (Art. 4 Asylbewerberaufnahmegesetz).

- Bei Kap. 13 03 Tit. 461 01 entstanden zum Abgleich der gemeinsam bewirtschafteten und verstärkungsfähigen Personalausgaben überplanmäßige Ausgaben von 192,7 Mio DM. Die Mehrausgaben sind durch die bestehenden besoldungs- und tarifrechtlichen Vorschriften begründet.

8 Ausgabereste

Am Ende des Haushaltsjahres 1992 sind nach Abzug der Vorgriffe (vgl. TNr. 7.1) rechnerische Ausgabereste von 2 489,7 Mio DM verblieben. Von diesem Betrag sind mit Einwilligung des Staatsministeriums der Finanzen gemäß Art. 45 Abs. 3 BayHO 1 676,8 Mio DM in das Haushaltsjahr 1993 übertragen worden (vgl. TNr. 2). Dieser Betrag errechnet sich wie folgt:

Ausgabereste Zahlenübersicht 8

	Mio DM	Mio DM
Rechnerischer Ausgaberest abzüglich		2 489,7
- Einsparungen für haushaltsgesetzliche Sperren bei übertragbaren Ausgaben (vgl. TNr. 1.2)	583,1	
- sonstige Einsparungen (insbesondere zum Ausgleich von über- und außerplanmäßigen Ausgaben gemäß Art. 37 Abs. 3 BayHO und Reste, für welche die Ressorts eine Übertragung nicht beantragt haben)	329,8	812,9
In das Jahr 1993 übertragene Ausgabereste		1 676,8

Die Ausgabereste bewegen sich mit einem Anteil von 3,2 % der Gesamtausgaben noch im üblichen Rahmen. Die bei den einzelnen Haushaltsstellen verbliebenen Haushaltsreste im Betrag von über 1 Mio DM sind in der Beilage 1.1 zum Abschlußbericht zur Haushaltsrechnung dargestellt; in der Beilage 1.2 sind die Einzelbeträge ab 10 Mio DM erläutert.

Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Übertragung der Ausgabereste auf das Haushaltsjahr 1993 waren, soweit geprüft, gegeben.

9 Nachweis bei den zutreffenden Haushaltsstellen

In einer Reihe von Fällen sind Einnahmen und Ausgaben entgegen Art. 35 Abs. 1 BayHO nicht an der für sie vorgesehenen Stelle in der Rechnung nachgewiesen worden. Im Zusammenhang damit sind z.T. Ausgabemittel in Anspruch genommen worden, die für andere Zwecke bewilligt waren. Die einschlägigen Fälle, denen aber keine grundsätzliche Bedeutung zukommt, wurden beanstandet. Soweit geboten, wurde ein nachträglicher Ausgleich verlangt.

10 Feststellungen nach Art. 97 Abs. 2 Nr. 1 BayHO

10.1 Übereinstimmung der Haushaltsrechnung mit den Kassenbüchern

Die in der Haushaltsrechnung aufgeführten Beträge stimmen mit den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen überein.

Soweit Zahlungen in einem automatisierten Verfahren gebucht worden sind, hat der ORH davon abgesehen, die Übereinstimmung mit den Büchern im einzelnen zu prüfen; er hat sich jedoch von der Sicherheit und Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens durch Stichproben überzeugt.

10.2 Belegung der Einnahmen und Ausgaben

In einem Fall wurde festgestellt, daß über einen Honorarverzicht in Höhe von 19 000 DM zwar eine Spendenbescheinigung ausgestellt wurde; in den Büchern und Belegen schien dieser Betrag jedoch weder bei den Einnahmen noch bei den Ausgaben auf.

Im übrigen wurden keine Beträge festgestellt, die nicht belegt waren.

11 Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 1992

Unbeschadet der im übrigen dargestellten Prüfungsergebnisse kann festgestellt werden, daß die Haushalts- und Wirtschaftsführung der staatlichen Dienststellen insgesamt geordnet war.

12 Steueraufkommen und Steuereinnahmen 1993

12.1 Das in Bayern erzielte **Gesamtaufkommen** an Gemeinschaftsteuern des Bundes und der Länder (einschließlich der Zerlegungsanteile bei der Lohn-, Körperschaftsteuer und dem Zinsabschlag), an Landessteuern sowie der Anteil Bayerns an der von der Zollverwaltung im gesamten Bundesgebiet erhobenen Einfuhrumsatzsteuer haben sich wie folgt entwickelt:

Entwicklung des Steueraufkommens

Zahlenübersicht 1

Steuerarten	1989	1990	1991	1992	1993	Veränderungen 1993 gegenüber 1992 Mio DM
	Mio DM					
a) Gemeinschaftsteuern						
Lohnsteuer	32 115,0	31 607,3	36 566,7	41 089,6	42 331,4	+ 1 241,8
Lohnsteuerzerlegung	609,2	568,7	607,6	492,7	861,6	+ 368,9
Veranlagte Einkommensteuer	6 343,5	6 799,8	7 320,1	7 354,5	5 967,9	- 1 386,6
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	2 356,6	1 940,3	2 061,0	1 966,8	2 620,9	+ 654,1
Zinsabschlag					1 779,8	+ 1 779,8
Zinsabschlagzerlegung					-12,4	- 12,4
Körperschaftsteuer	5 646,3	4 409,8	5 323,0	4 421,0	4 871,7	+ 450,7
Körperschaftsteuerzerlegung	688,6	187,8	52,9	146,0	196,0	+ 50,0
Umsatzsteuer	12 039,2	13 929,5	17 134,4	20 915,9	28 235,1	+ 7 319,2
Gewerbesteuerumlage	881,4	995,4	917,0	1 064,2	542,2	- 522,0
Summe a	60 679,8	60 438,6	69 982,7	77 450,7	87 394,2	+ 9 943,5
b) Landessteuern						
Vermögensteuer	1 042,8	1 132,5	1 174,8	1 262,5	1 175,4	- 87,1
Erbschaftsteuer	440,2	481,6	467,0	499,1	566,6	+ 67,5
Grunderwerbsteuer	839,5	904,5	951,9	1 094,5	1 148,5	+ 54,0
Kraftfahrzeugsteuer	1 722,7	1 564,0	1 811,5	2 114,1	2 250,6	+ 136,5
Rennwett- und Lotteriesteuer	311,2	324,5	367,0	412,2	456,2	+ 44,0
Feuerschutzsteuer	78,1	85,5	96,6	109,9	108,4	- 1,5
Biersteuer	319,6	359,8	399,9	382,9	397,1	+ 14,2
Summe b	4 754,1	4 852,4	5 268,7	5 875,2	6 102,8	+ 227,6
Summe a und b	65 433,9	65 291,0	75 251,4	83 325,9	93 497,0	+ 10 171,1
c) Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer	3 987,4	4 353,1	3 911,9	4 167,4	1 675,1	- 2 492,3
Gesamtaufkommen (Summe a bis c)	69 421,3	69 644,1	79 163,3	87 493,3	95 172,1	+ 7 678,8

Das Steueraufkommen ist im **Haushaltsjahr 1993** wiederum um insgesamt 7 678,8 Mio DM (+ 8,8 %) gegenüber dem Vorjahr gestiegen.

Zu der Steigerung haben vor allem die von den Finanzämtern zu erhebenden Umsatzsteuern (+ 35,0 %) sowie der erstmals 1993 erhobene Zinsabschlag beigetragen, während sich der Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer um 59,8 % verminderte.

12.2 Vom Gesamtaufkommen (einschließlich des Anteils an der Einfuhrumsatzsteuer) verblieben dem Freistaat Bayern nach Abzug der jeweiligen Anteile des Bundes und der Gemeinden in den Haushaltsjahren 1989 bis 1993 folgende Steuereinnahmen:

**Entwicklung der Steuereinnahmen¹
des Freistaats Bayern**

Zahlenübersicht 2

Jahr	Soll lt. Haushaltsplan Mio DM	Ist-Einnahmen Mio DM	Veränderung der Ist-Einnahmen gegenüber dem		Steuerdeckungsquote ² %
			Haushaltsplan %	Vorjahr %	
1989	32 845,0	34 084,6	+ 3,8	+ 9,1	79,4
1990	33 605,0	34 259,9	+ 1,9	+ 0,5	75,8
1991	36 130,5	37 358,0	+ 3,4	+ 9,0	77,2
1992	39 168,9	39 695,5	+ 1,3	+ 6,3	77,1
1993	41 294,9	41 545,8	+ 0,6	+ 4,7	78,1

1) ohne steuerähnliche Abgabe (insbesondere Spielbankabgabe)

2) Die Steuerdeckungsquoten der Gesamtheit der Länder ergeben sich aus TNr. 4.2.

Die kassenmäßigen Steuereinnahmen des Staates sind auch 1993 gestiegen; sie lagen um 1 850,3 Mio DM (+ 4,7 %) über dem Vorjahr und mit 250,9 Mio DM (+ 0,6 %) über dem Haushaltsansatz.

Folgende **Mehr- oder Mindereinnahmen** wurden 1993 bei den einzelnen Steuern gegenüber dem Vorjahr erzielt:

Mehr- und Mindereinnahmen 1993 gegenüber 1992

Zahlenübersicht 3

	Veränderung gegenüber 1992	
	Mio DM	%
Gemeinschaftsteuern		
Lohnsteuer einschließlich Zerlegungsanteil	+ 684,6	+ 3,9
Veranlagte Einkommensteuer	- 623,2	- 20,0
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	+ 312,4	+ 39,3
Zinsabschlag einschließlich Zerlegungsanteil	+ 777,6	
Körperschaftsteuer einschließlich Zerlegungsanteil	+ 257,4	+ 11,6
Steuern vom Umsatz	+ 365,6	+ 3,9
Gewerbsteuerumlage	- 151,7	- 24,0
zusammen	+ 1 622,7	+ 4,8
Landessteuern		
Vermögensteuer	- 87,1	- 6,9
Erbschaft- und Schenkungsteuer	+ 67,5	+ 13,5
Grunderwerbsteuer	+ 54,0	+ 4,9
Kraftfahrzeugsteuer	+ 136,5	+ 6,5
Rennwett- und Lotteriesteuer	+ 44,0	+ 10,7
Feuerschutzsteuer	- 1,5	- 1,3
Biersteuer	+ 14,2	+ 3,7
zusammen	+ 227,6	+ 3,9
Mehreinnahmen insgesamt	1 850,3	+ 4,7

Die nachfolgende Zahlenübersicht 4 und das Schaubild zeigen, wie sich die Einnahmen des Staates aus den wichtigsten Steuerarten im einzelnen entwickelt haben:

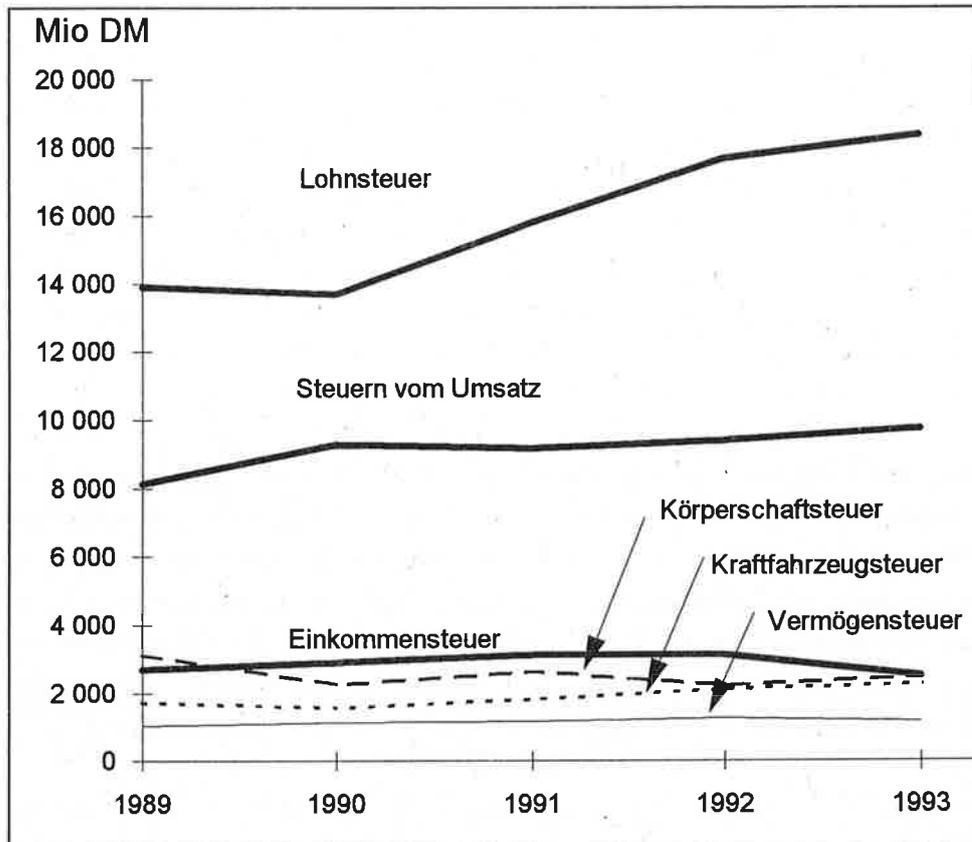
Einnahmenentwicklung der wichtigsten Steuerarten

Zahlenübersicht 4

Jahr	Lohnsteuer einschl. Zerlegung	Veranlagte Einkommen- steuer	Körperschaft- steuer einschl. Zerlegung	Steuern vom Umsatz	Kraftfahr- zeugsteuer	Vermögen- steuer
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM
1989	13 907,8	2 692,1	3 121,7	8 119,3	1 722,7	1 042,8
1990	13 674,8	2 886,7	2 248,2	9 263,5	1 564,0	1 132,5
1991	15 799,1	3 107,0	2 634,4	9 161,8	1 811,5	1 174,8
1992	17 672,5	3 122,5	2 219,3	9 378,2	2 114,1	1 262,5
1993	18 357,1	2 499,3	2 476,7	9 743,8	2 250,6	1 175,4

Entwicklung der Einnahmen des Freistaats Bayern aus den wichtigsten Steuerarten (1989 bis 1993)

Schaubild



12.2.1

Gegenüber dem deutlichen Zuwachs 1992 von 11,9 % sind 1993 die Einnahmen des Staates aus dem **Lohnsteueraufkommen** nur um 684,6 Mio DM (+ 3,9 %) auf 18 357,1 Mio DM angestiegen. Erhöht hat sich der Anteil an dem von den bayerischen Finanzämtern erhobenen Lohnsteueraufkommen nur um 527,8 Mio DM (+ 3,0 %), während bei der Lohnsteuererlegung ein Zugang von 156,8 Mio DM (+ 74,9 %) zu verzeichnen war.

Der hohe Zugang bei der Lohnsteuererlegung ist allerdings im wesentlichen darauf zurückzuführen, daß das Lohnsteueraufkommen im Vorjahr durch die Nachzahlung von Zerlegungsanteilen 1991 an die neuen Länder endgültig mit 90,1 Mio DM belastet war. Bei periodengerechter Abgrenzung dieser Nachzahlung beträgt der Zuwachs 1993 aus der Lohnsteuererlegung 66,7 Mio DM (22,3 %).

Der relativ geringe Anstieg des Lohnsteueraufkommens war vor allem durch den konjunkturell bedingten Beschäftigungsabbau und niedrige Lohnabschlüsse ge-

prägt. Aufkommensmindernd wirkten sich auch die Steuerfreistellung des Existenzminimums und Steuerentlastungen bei den Vorsorgeaufwendungen aus.

12.2.2 Die kassenmäßigen Einnahmen aus der Einkommensteuer gingen 1993 um 623,2 Mio DM (- 20,0 %) zurück. Hier wirkte sich insbesondere aus, daß die Steuervorauszahlungen aufgrund des ab 1. Januar 1993 eingeführten Zinsabschlages und der gleichzeitig auf das Zehnfache angehobenen Freibeträge für Kapitaleinkünfte deutlich herabgesetzt wurden. Auch die weiteren Anrechnungen von Lohn-, Kapitalertrag- und Körperschaftsteuer wirken sich bei der Einkommensteuer einnahmемindernd aus. Allein die Erstattungen an Lohnsteuer bei der Veranlagung von Arbeitnehmern sind weiter von 2 333,2 Mio DM im Jahre 1992 um 275,2 Mio DM (+ 11,8 %) auf 2 608,4 Mio DM im Jahre 1993 gestiegen.

12.2.3 Nach der deutlichen Einnahmenminderung 1992 (- 15,8 %) ist 1993 die **Körperschaftsteuer** wieder um 257,4 Mio DM (+ 11,6 %) gestiegen, und zwar sowohl der Anteil an dem von den bayerischen Finanzämtern erhobenen Körperschaftsteuerertrag um 232,4 Mio DM (+ 10,8 %) als auch der Zerlegungsanteil an der Körperschaftsteuer um 25,0 Mio DM (+ 34,2 %). Der per Saldo zu verzeichnende Anstieg der Körperschaftsteuer ist insoweit bemerkenswert, als die aufkommensmindernde Wirkung des Zinsabschlages auch für die Körperschaftsteuer gilt.

12.2.4 Trotz der zum 1. Januar 1993 wirksamen Erhöhung des Regelsteuersatzes um 1 % auf 15 % sind die dem Freistaat Bayern verbleibenden Anteile aus den **Steuern vom Umsatz** von 9 378,2 Mio DM nur auf 9 743,7 Mio DM (+ 3,9 %) angestiegen.

In der Zusammensetzung der Aufkommensteile der Umsatzsteuer brachte das seit 1993 gültige Umsatzsteuer-Binnenmarktgesetz eine starke Verschiebung zwischen der von den Finanzämtern zu erhebenden Umsatzsteuer und der von der Zollverwaltung zu erhebenden Einfuhrumsatzsteuer. Innergemeinschaftliche Erwerbe unterliegen nunmehr der von den Finanzämtern zu vereinnahmenden Umsatzsteuer, während bis einschließlich 1992 hierfür die von den Bundesfinanzbehörden verwaltete Einfuhrumsatzsteuer anfiel.

Bundesweit ist die Umsatzsteuer 1993 gegenüber dem Vorjahr um 57 217,2 Mio DM (+ 48,8 %) gestiegen, die Einfuhrumsatzsteuer dagegen um 38 605,3 Mio DM (- 48,0 %) gesunken.

Bei den bayerischen Finanzämtern ist die Umsatzsteuer unterdurchschnittlich von 20 915,9 Mio DM auf 28 235,1 Mio DM (+ 35,0 %) angestiegen. Durch einen im vorläufigen Vollzug von 30,5 % (1992) auf 32,4 % (1993) erhöhten Anteil stieg die dem Freistaat Bayern verbleibende Umsatzsteuer von 6 379,4 Mio DM im Jahre 1992 auf 9 148,2 Mio DM im Jahre 1993 (+ 43,4 %).

Gleichzeitig sank der Landesanteil an der Einfuhrumsatzsteuer von 4 167,4 Mio DM im Jahre 1992 auf 1 675,1 Mio DM im Jahre 1993 (- 59,8 %).

Einnahmenmindernd wirkten sich die Ausgleichszahlungen bei der Abrechnung der Steuerverteilung (- 7,0 Mio DM) und vor allem die Leistungen zum Fonds "Deutsche Einheit" von 1 072,5 Mio DM aus.

Die danach dem Freistaat Bayern 1993 verbliebenen Einnahmen aus Steuern vom Umsatz haben sich somit wie folgt entwickelt:

Einnahmen des Staates aus den Steuern vom Umsatz Zahlenübersicht 5

Steuern vom Umsatz	1992 Mio DM	1993 Mio DM	Steigerung %
Umsatzsteueraufkommen der Finanzämter	20 915,9	28 235,1	+ 35,0
Im vorläufigen Vollzug einbehaltener Landesanteil	6 379,4 (30,5 %)	9 148,2 (32,4 %)	+ 43,4
Ausgleichszahlungen bei der Abrechnung der Steuerverteilung	- 697,3	- 7,0	
Abführung gemäß Staatsvertrag (Fonds Deutsche Einheit)	- 471,3	- 1 072,5	
Umsatzsteueranteil des Staates	5 210,8	8 068,7	+ 54,8
Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer	4 167,4	1 675,1	- 59,8
Landesanteil aus den Steuern vom Umsatz	9 378,2	9 743,8	+ 3,9

12.2.5 Bei den **Landessteuern** ist die Kraftfahrzeugsteuer 1993 gegenüber dem Vorjahr um 136,5 Mio DM (+ 6,5 %) gestiegen.

Mehreinnahmen wurden u.a. noch erzielt bei der Erbschaftsteuer mit 67,5 Mio DM (+ 13,5 %) und bei der Grunderwerbsteuer mit 54,0 Mio DM (+ 4,9 %), während die Vermögensteuer, bedingt durch die Erhöhung der Freibeträge für inländisches Betriebsvermögen, um 87,1 Mio DM (- 6,9 %) gesunken ist.

13 Staatsschulden 1993

(Kap. 13 06)

13.1 Bis Ende 1993 hat sich der Schuldenstand des Freistaats Bayern wie folgt entwickelt:

Schuldenentwicklung

Zahlenübersicht 1

Art der Schuld	Stand am Schluß des Haushaltsjahres (in Mio DM)					
	1988	1989	1990	1991	1992	1993
A. Ausgleichsforderungen der Geldinstitute, Versicherungsunternehmen und Bausparkassen	721,1	671,4	620,1	567,1	512,3	455,7
B. Schulden aus Kreditmarktmitteln Inhaberschuldverschreibungen, Schulden bei Banken, Sparkassen, Sozialversicherungsträgern und dgl.	26 867,0	26 804,2	27 956,9	29 012,8	30 076,1	30 997,8
C. Schulden im öffentlichen Bereich beim Bund	4 551,5	4 731,5	4 879,5	4 998,7	5 114,5	5 163,1
Summe der Staatsschuld (A bis C)	32 139,6	32 207,1	33 456,5	34 578,6	35 702,9	36 616,6
D. Schulden Dritter für die der Freistaat Bayern den Schuldendienst übernommen hat (Verrentungsdarlehen)	627,8	541,3	436,6	336,2	256,3	202,2
Gesamtsschuldenstand (darunter Rahmenkredite)	32 767,4 (800,0)	32 748,4 (800,0)	33 893,1 (800,0)	34 914,8 (1 200,0)	35 959,2 (1 400,0) ¹	36 818,8 (1 600,0) ¹

1) Ende 1992 waren davon 530 Mio DM und Ende 1993 davon 204 Mio DM valutiert.

Die Zahlenübersicht zeigt, daß neben den weiterhin ansteigenden Kreditmarktschulden die anderen Schuldenarten inzwischen nur mehr eine untergeordnete Rolle einnehmen.

Bei den **Ausgleichsforderungen** der Geldinstitute, Versicherungsunternehmen und Bausparkassen aus den im Zusammenhang mit der Währungsreform erlassenen Gesetzen übernimmt der Bund die Tilgungsleistungen und die Hälfte des sich laufend vermindernenden Zinsaufwandes.

Schulden im öffentlichen Bereich bestehen nurnmehr gegenüber dem Bund. Es handelt sich um Mittel zur Förderung des Wohnungsbaues, die als zweckgebundene Darlehen ausgereicht und entsprechend ihrem Rückfluß getilgt werden.

Die Schulden Dritter (**Verrentungsschulden**), für die der Freistaat Bayern die Tilgung und Verzinsung übernommen hat, beziehen sich auf abgeschlossene Förderprogramme vergangener Jahre für Maßnahmen des kommunalen Schulhaus- und Krankenhausbaues.

13.2 Die Entwicklung der Kreditaufnahme am Kreditmarkt und des Schuldendienstes zeigt Zahlenübersicht 2:

Kreditaufnahme und Schuldendienst (Kreditmarkt)¹⁾ Zahlenübersicht 2

Haus- haltsjahr	Bruttokredit- einnahme ²⁾	Nettokredit- einnahme ³⁾	Tilgung ⁴⁾	Zinsaufwand	Schuldendienst insgesamt
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM
1987	3 664,9	1 483,4	2 181,5	1 899,8	4 081,3
1988	3 744,0	1 528,6	2 215,4	1 889,6	4 105,0
1989	2 530,8	- 62,7	2 593,5	1 914,8	4 508,3
1990	4 109,9	1 152,6	2 957,3	1 917,8	4 875,1
1991	3 752,1	1 056,0	2 696,1	2 048,4	4 744,5
1992	4 628,5	1 063,3	3 565,2	2 048,5	5 613,7
1993	3 980,0	921,6	3 058,4	2 081,3	5 139,7
1994	5 726,3	2 008,1	3 718,2	2 214,4	5 932,6
1995	7 222,1	2 390,1	4 832,0	2 369,7	7 201,7
1996	7 059,4	1 951,4	5 108,0	2 570,5	7 678,5
1997	6 635,2	1 445,2	5 190,0	2 722,2	7 912,2

1) 1994: Nachtragshaushalt; 1995 bis 1997: Finanzplan 1993

2) einschließlich Kreditrahmenverträge

3) Die Beträge sind höher als die in TNr. 6 genannten, weil dort entsprechend der Veranschlagung im Haushaltsplan die Tilgung für Ausgleichsforderungen der Geldinstitute berücksichtigt ist.

4) nur Kreditmarkt ohne Tilgung der Ausgleichsforderungen

Der ORH hat wiederholt, zuletzt in seinem Jahresbericht 1993 TNr. 13, auf den Anstieg der Staatsverschuldung und dessen negative Folgen im Hinblick auf den finanziellen Handlungsspielraum des Staates hingewiesen. Die Nettokreditaufnahme 1993 betrug 921,6 Mio DM. Sie hat sich gegenüber 1992 (1 063,3 Mio DM) verringert. Nach der Haushaltsplanung wird aber die Neuverschuldung in den Jah-

ren 1995 und 1996 auf 2,4 Mrd DM bzw. 2,0 Mrd DM ansteigen und damit jeweils mehr als doppelt so hoch sein wie 1993. Dies hat gravierende Auswirkungen auf die Belastung künftiger Haushalte mit Zins- und Tilgungsleistungen. Der durch die Ausweitung der Verschuldung zwangsläufig eintretende Anstieg der Zinsausgaben konnte in den letzten Jahren durch positive Umschuldungseffekte wesentlich gemildert werden. Auslaufende höher verzinsliche Kredite wurden zum größten Teil durch niedriger verzinsliche Schuldtitel ersetzt. Nach der Finanzplanung fallen ab 1996 jährlich mehr als 5 Mrd DM zur Umfinanzierung an; für jeden Prozentpunkt, um den sich die Zinskonditionen bei künftigen Anschlußfinanzierungen verschlechtern, erhöhen sich die Zinsausgaben alljährlich um etwa 50 Mio DM.

Aus der Mittelfristigen Finanzplanung ergibt sich eine weitere Steigerung der Verschuldung. Dies liegt in erster Linie daran, daß der Staatshaushalt ab 1995 durch Leistungen zum Aufbau der neuen Länder (Solidarpakt, Deutschlandfonds und Umsatzsteuertransfer) mit jährlich 4 Mrd DM belastet wird.

14 Staatsbürgschaften 1993

14.1 Nach dem Gesetz über die Übernahme von Staatsbürgschaften und Garantien von 1972 (BÜG) waren Ende 1993 Kredite von 2 236 Mio DM mit einer Bürgenhaftung von 1 350 Mio DM verbürgt. Daneben bestanden Bürgschaften von 69 Mio DM für eine Kreditsumme von insgesamt 98 Mio DM aufgrund früherer gesetzlicher Ermächtigungen ("Altbürgschaften").

Die folgende Zahlenübersicht zeigt die Entwicklung des Bestands an verbürgten und teilverbürgten Krediten sowie die Haftungsbeträge im **Haushaltsjahr 1993**, gegliedert nach den Förderungsbereichen des BÜG; die Altbürgschaften sind in die jeweiligen Förderungsbereiche einbezogen.

Entwicklung der Staatsbürgschaften im Jahr 1993

Zahlenübersicht

	Bestand am 31.12.1992			Neübernahmen 1993			Verminderungen 1993			Bestand am 31. 12.1993			Ermächtigungs- rahmen nach Art. 1 Abs. 1 BÜG Mio DM
	Anzahl	Kredit- betrag Mio DM	Haftungs- betrag Mio DM	Anzahl	Kredit- betrag Mio DM	Haftungs- betrag Mio DM	Anzahl	Kredit- betrag Mio DM	Haftungs- betrag Mio DM	Anzahl	Kredit- betrag Mio DM	Haftungs- betrag Mio DM	
A. Gewerbliche Wirtschaft													
Unternehmen der Energie- versorgung	59	577,0	437,5	2	20,0	20,0	8	77,1	64,7	53	519,9	392,8	
Sonstige Unternehmen	31	99,6	63,7	2	7,0	5,2	4	11,2	4,4	29	95,4	64,5	
zusammen	90	676,6	501,2	4	27,0	25,2	12	88,3	69,1	82	615,3	457,3	4 500
B. Sozialer, kultureller oder wissenschaftli- cher Bereich													
Darlehen Junge Familie	8 149	13,2	5,0	-	-	-	2 526	6,4	0,0	5 623	6,8	5,0	
Sonstige	4	0,3	0,1	-	-	-	2	0,1	0,0	2	0,2	0,1	
zusammen	8 153	13,5	5,1	-	-	-	2 528	6,5	0,0	5 625	7,0	5,1	100
C. Wohnungsbau	50 660	1 662,3	902,8	2 279	119,1	79,3	4 904	69,7	25,7	48 035	1 711,7	956,4	1 500
D. Land- und Forst- wirtschaft	2	0,6	0,4	-	-	-	-	0,0	0,0	2	0,6	0,4	50
E. Hilfsaktionen bei Naturkatastrophen	6	0,3	0,3	-	-	-	4	0,2	0,2	2	0,1	0,1	35
Summe A bis E	58 911	2 353,3	1 409,8	2 283	146,1	104,5	7 448	164,7	95,0	53 746	2 334,7	1 419,3	6 185

Anmerkungen zur Zahlenübersicht

Zu A:

Für gewerbliche Bürgschaften waren 1993 keine Ausfallzahlungen zu leisten.

Zu B:

Ausfälle aus dem Programm "Darlehen Junge Familie" werden aus dem hierfür bei der Landesanstalt für Aufbaufinanzierung gebildeten Sicherungsfonds gedeckt. Dieser ist vom Freistaat Bayern in Höhe von 5 Mio DM rückgarantiert. Diese Garantie wurde bisher nicht in Anspruch genommen.

Zu C:

Die Fallzahlen schließen auch die in Globalbürgschaften einbezogenen Kredite ein.

Ausfallzahlungen für Wohnungsbaubürgschaften waren 1993 in Höhe von 94 963 DM (1 Fall) zu leisten.

Zu A - E:

An Rückerstattungen auf frühere Inanspruchnahmen wurden im Berichtsjahr 100 799 DM vereinnahmt.

14.2

Außer den in TNr. 14.1 dargestellten Bürgschaften und Garantien bestanden zum Ende des Haushaltsjahres 1993 noch folgende Garantien und sonstige Gewährleistungen:

- Haftungsfreistellungen für Verkehrslandeplätze bis zu je 10 Mio DM gegenüber den Städten Hof, Bayreuth und Augsburg (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 2 HG 1977/1978, 1979/1980 und 1981/1982 in Verbindung mit Art. 8 Abs. 1 HG 1993/1994);
- Garantien für die Erfüllung gesetzlicher Schadensersatzverpflichtungen der in § 13 Abs. 5 Atomgesetz genannten Art bis zu insgesamt 40,7 Mio DM (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 4 HG 1979/1980 und 1981/1982 in Verbindung mit Art. 8 Abs. 1 HG 1993/1994);
- anteilige Einstandspflichten, Freistellungsverpflichtungen und Garantien bis insgesamt 3 Mio DM im Rahmen der gemeinsamen Förderung von Forschungseinrichtungen durch den Bund und die Länder nach Maßgabe der Rahmenvereinbarung nach Art. 91 b GG (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 4 HG 1981/1982 in Verbindung mit Art. 8 Abs. 1 HG 1993/1994); bisherige Zusage 1 Mio DM.

II.

BESONDERE PRÜFUNGSERGEBNISSE

A. FÜR ALLE EINZELPLÄNE

15 Querschnittsuntersuchung bei der Staatskanzlei und den Staatsministerien

Die Zahl der Abteilungen und Referate sowie der Stabsstellen in den politiknahen Leitungsbereichen hat bei der Staatskanzlei und den Staatsministerien in den letzten Jahren trotz der Sparbeschlüsse des Landtags und des Ministerrats erheblich zugenommen. Dementsprechend sind auch die Personalausgaben im Verhältnis zur gesamten Staatsverwaltung überproportional angestiegen. Wenn die Bemühungen der Staatsregierung um eine generelle "Verschlankung" der Staatsverwaltung Erfolg haben sollen, ist es erforderlich, auch bei der Staatskanzlei und den Staatsministerien die Zahl der Stellen und des Personals deutlich zu verringern.

Der ORH hat in einer Querschnittsprüfung die Entwicklung der Organisationsstrukturen, der Stellenpläne sowie der Personalausgaben in der Staatskanzlei und den Staatsministerien in den letzten 20 Jahren untersucht. Die Auswertung der für die Jahre 1973, 1983 und 1993 gültigen Organisations- und Geschäftsverteilungspläne sowie der Haushaltspläne brachte folgendes Ergebnis:

15.1 Organisation

15.1.1 Seit 1973 hat die Zahl der Organisationseinheiten (Abteilungen und Referate) bei der Staatskanzlei und den Staatsministerien insgesamt um ein Drittel zugenommen. Die Entwicklung im einzelnen zeigt die nachfolgende Zahlenübersicht 1:

Entwicklung der Abteilungen und Referate

Zahlenübersicht 1

Bereich	1973		1983		1993		Veränderungen			
	Abteilung	Referat	Abteilung	Referat	Abteilung	Referat	1973/1983		1983/1993	
							Abteilung	Referat	Abteilung	Referat
StK	7	44	10	52	11	56	3	8	1	4
StMI/OBB	12	91	13	99	12	83	1	8	-1	-16
StMJ	7	28	7	30	7	36	0	2	0	6
StMUKWK	7	84	9	111	12	134	2	27	3	23
StMF	8	47	8	51	8	51	0	4	0	0
StMWV	7	41	8	54	9	71	1	13	1	17
StMELF	9	71	11	69	11	68	2	-2	0	-1
StMAS	8	64	12	67	12	84	4	3	0	17
StMBE	2	19	2	17	5	24	0	-2	3	7
StMLU	6	34	9	50	12	81	3	16	3	31
insgesamt	73	523	89	600	99	688	16	77	10	88

Bemerkungen:

1. Zum 17. Juni 1993 kam aus dem StMI/OBB die Abteilung "Gesundheitswesen, Verbraucherschutz" zum StMAS, die Abteilung "Wasserwirtschaft" zum StMLU und das Sachgebiet "Eisenbahnwesen" wieder zum StMWV. Durch die Umressortierung der Wasserwirtschaft hat sich im StMLU die Zahl der Abteilungen um eine, die Zahl der Referate um elf erhöht. Das StMAS hat mit der Umressortierung des Bereichs "Gesundheitswesen, Verbraucherschutz" im Juni 1993 eine Abteilung und zwölf Referate vom StMI übernommen. Die Veränderungen sind in der Zahlenübersicht 1 bereits enthalten.
2. Zum 1. Mai 1994 sind beim StMI/OBB die Abteilung "Datenverarbeitung und Medien" auf Vorschlag des ORH sowie zwei Sachgebiete (I Z 5 und I G 5) aufgelöst worden. Zum 1. Juli 1994 wurde ein Sachgebiet in der Abteilung "Staatlicher Hochbau" aufgelöst.
3. Die Referate der Ressortvertreter sind nicht beim StMBE, sondern beim jeweiligen Geschäftsbereich berücksichtigt.

Insgesamt stieg die Zahl der Referate von 523 im Jahr 1973 auf 600 im Jahr 1983 und auf 688 im Jahr 1993. Unter Berücksichtigung der Umressortierungen nahm die Zahl der Referate außer beim Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten überall zu.

Der Landtag und die Staatsregierung hatten sich Anfang der 80er Jahre mit der Effizienz der staatlichen Verwaltung befaßt. Mit Beschluß des Landtags vom 11. November 1981 (LT-Drucksache 9/10080) war die Staatsregierung u.a. ersucht worden, unter Anlegung eines strengen Maßstabes zu prüfen, ob bei den obersten Dienstbehörden

- unter Zusammenlegung von Abteilungen und Referaten leistungsfähigere Organisationseinheiten gebildet und
- Aufgaben unter Umsetzung von Personal auf nachgeordnete Behörden abgegeben werden können.

Vor dem Hintergrund dieses Landtagsbeschlusses ist die Entwicklung seit **1983** von besonderem Interesse: Von 1983 bis 1993 wurden insgesamt 10 Abteilungen und 88 Referate neu eingerichtet. Die Zahl der Abteilungen und Referate erhöhte sich damit nahezu im gleichen Umfang wie in den zehn Jahren davor. Von einer Verringerung der Organisationseinheiten, wie dies vom Landtag beabsichtigt war, kann somit keine Rede sein.

15.1.2 Der Ministerrat hatte am 23. November 1982 in Weiterführung des Landtagsbeschlusses von 1981 zur Größe der Abteilungen und Referate bei den obersten Dienstbehörden folgende Zielvorstellungen beschlossen:

Bei Abteilungen in obersten Dienstbehörden liegt die unterste Grenze für eine noch vertretbare Organisationseinheit i.d.R. bei vier Referaten. In der Mehrzahl sollten den Referaten drei oder mehr Beschäftigte des höheren und gehobenen Dienstes zugeordnet sein. Angestrebt werden soll aber, daß diese Mindestgrößen deutlich überschritten werden.

Diesen Grundsatz hat die Staatsregierung in ihren Organisationsrichtlinien vom 26. Juni 1984 nochmals ausdrücklich bekräftigt.

Das Staatsministerium der Finanzen berichtete im Frühjahr 1985 dem Ministerpräsidenten über die von den Staatsministerien eingeleiteten Maßnahmen. Zur Mindestgröße von Abteilungen und Referaten stellte es fest, daß die "Ressorts annehmen, die Zielvorstellungen des Ministerrats weitgehend erfüllt zu haben, soweit nicht Besonderheiten eine Abweichung rechtfertigen". Durch Ministerratsbeschluß vom 16. April 1985 wurden die Ressorts beauftragt, sich auch weiterhin für die Durchsetzung der 1982 beschlossenen Zielvorstellungen einzusetzen.

Um festzustellen, inwieweit die vom Ministerrat beschlossenen Zielvorstellungen zur Größe von Abteilungen und Referaten von den Ressorts eingehalten werden, hat der ORH die 1993 gültigen Geschäftsverteilungspläne ausgewertet. Dabei wurden Mitarbeiter, die für mehr als ein Referat tätig sind, bei den einzelnen Referaten nur anteilig berücksichtigt. Die Auswertung führte zu folgendem Ergebnis:

Größe der Abteilungen und Referate

Zahlenübersicht 2

Bereich	Abteilungen			Referate			Mitarbeiter in anderen Referaten tätig (Anzahl der Referate)
	insgesamt	mit vier und mehr Referaten	mit weniger als vier Referaten	insgesamt	mit drei und mehr Beschäftigten ¹⁾	mit weniger als drei Beschäftigten ¹⁾	
StK	11	8	3	56	21	35	27
StMI/OBB	12	12	0	83	63	20	52
StMJ	7	6	1	36	8	28	34
StMUKWK	12	12	0	134	18	116	105
StMF	8	8	0	51	41	10	39
StMWV	9	9	0	71	50	21	54
StMELF	11	11	0	68	33	35	21
StMAS	12	12	0	84	65	19	17
StMBE	5	3	2	24	4	20	0
StMLU	12	11	1	81	68	13	32
zusammen	99	92	7	688	371	317	381

1) höherer und gehobener Dienst einschl. Referent

Das Ziel, daß die Mindestgröße von drei Beschäftigten in den Referaten "deutlich überschritten werden" sollte, ist bei weitem nicht erreicht: Von den 688 Referaten sind knapp die Hälfte (317 Referate) Kleinstreferate mit weniger als zwei Mitarbeitern des höheren bzw. gehobenen Dienstes neben dem Referatsleiter. Die Zahl der Referate müßte also entsprechend den Zielvorstellungen der Staatsregierung erheblich reduziert werden, was auch Auswirkungen auf die Zahl der Abteilungen hätte. Schon jetzt erreichen sieben von den insgesamt 99 Abteilungen nicht die geforderte Mindestgröße von vier unterstellten Referaten. Bei der gebotenen Reduzierung der Gesamtzahl der Referate würden wesentlich mehr Abteilungen die von der Staatsregierung gesetzte Grenze unterschreiten.

Nach allgemeinen Organisationsgrundsätzen sollte die Zahl der sachbearbeitenden **Mitarbeiter** in einem Referat im Regelfall **vier** nicht unterschreiten. Auch die Kommission Neue Führungsstruktur Baden-Württemberg hat in ihrem Bericht vom Juli 1985 zum Thema innere Struktur der Ministerien u.a. vorgeschlagen, daß ein Referat neben dem Referatsleiter aus mindestens vier Mitarbeitern bestehen soll. Aufgrund dieses Vorschlags wurden dort 64 Referate aufgelöst.

15.1.3

Der ORH hat auch die Entwicklung in den politiknahen Bereichen der Staatskanzlei und der Staatsministerien untersucht, die in ihrer Arbeit besonders auf die politische Spitze des Hauses ausgerichtet sind. Der ORH hat hierzu alle Organisationseinheiten in den Vergleich einbezogen, in denen solche Aufgaben wahrgenommen werden, wie

- Auswahl und Aufbereiten von Informationen,
- Aufstellung und Überwachung der Terminpläne,
- Vorbereitung von Sitzungen und Besprechungen,
- Bearbeitung der Post,
- Erledigung von sonstigen Aufträgen und Weisungen,
- Presse- und Öffentlichkeitsarbeit,
- Verbindung zu Landtag und Senat, Ministerratsangelegenheiten.

Die Auswertung der Geschäftsverteilungspläne hat ergeben, daß sich die Zahl der Organisationseinheiten mit politiknahen Leitungsaufgaben insbesondere seit 1983 deutlich erhöht hat: Sie ist von ursprünglich 43 im Jahr 1973 auf 47 im Jahr 1983 und auf 64 im Jahr 1993 gestiegen.

Noch wesentlich stärker stieg die Zahl der Mitarbeiter für diese Aufgaben; sie haben sich im Laufe von zwei Jahrzehnten fast verdoppelt (vgl. Zahlenübersichten 3 und 4):

Mitarbeiter für Leitungsaufgaben

Zahlenübersicht 3

Bereich	1973	1983	1993	Veränderungen			
				1973/1983		1983/1993	
				absolut	%	absolut	%
StK	12	24,5	33,5	12,5	104	9	37
StMI/OBB	19	20	43	1	5	23	115
StMJ	8,5	10	13	1,5	18	3	30
StMUKWK	10	14	21	4	40	7	50
StMF	12,5	18,5	23	6	48	4,5	24
StMWV	18,5	24,5	22	6	32	- 2,5	- 10
StMELF	17	18	18	1	6	0	0
StMAS	16	20	28,5	4	25	8,5	43
StMBE	9	8	20	- 1	- 11	12	150
StMLU	15,5	34	37	18,5	119	3	9
insgesamt	138	191,5	259	53,5	39	67,5	35

Mitarbeiter in den einzelnen Leitungsbereichen

Zahlenübersicht 4

Bereich	1973	1983	1993	Veränderungen			
				1973/1983		1983/1993	
				absolut	%	absolut	%
Ministerbüro	41	59	72	18	44	13	22
Büro Staatssekretär	28,5	38,5	58,5	10	35	20	52
Amtschef	3,5	7	13	3,5	100	6	86
Presse- und Öffentlichkeitsarbeit	46,5	63,5	86,5	17	37	23	36
Verbindung Landtag und Senat, Ministerratsangelegenheiten	18,5	23,5	29	5	27	5,5	23
insgesamt	138	191,5	259	53,5	39	67,5	35

15.2

Entwicklung der Stellen und der Personalausgaben

Die aufgezeigte Entwicklung hatte Auswirkungen auf die Stellenzahl und insbesondere auf die Personalausgaben der Staatskanzlei und der Staatsministerien:

Die Zahl der **Stellen** hat sich von 1973 bis 1993 von 3 893 um 645 auf 4 538 erhöht. Die Stellenentwicklung war in den einzelnen Bereichen unterschiedlich, wie die nachfolgende Zahlenübersicht 5 zeigt:

Entwicklung der Stellen 1973 bis 1993

Zahlenübersicht 5

Bereich	1973	1993	Steigerung %
StK	258	332	28,7
StMI/OBB	769	912	18,6
StMJ	189	198	4,8
StMUKWK	485	589	21,4
StMF	425	463	8,9
StMWV	409	463	13,2
StMELF	460	462	0,4
StMAS	547	519	- 5,1
StMBE	59	111	88,1
StMLU	292	489	67,5
insgesamt	3 893	4 538	16,6

Bemerkung:

Die Verlagerung der Abteilungen "Gesundheitswesen, Verbraucherschutz" und "Wasserwirtschaft" aus dem StMI/OBB zum StMAS bzw. StMLU vom Juni 1993 sind in der Zahlenübersicht 5 noch nicht enthalten.

Sieht man von den Staatsministerien für Bundes- und Europaangelegenheiten und für Landesentwicklung und Umweltfragen ab, die im Betrachtungszeitraum noch im Aufbau waren, so fallen die Steigerungen bei der Staatskanzlei (28,7 %), den Staatsministerien für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst (21,4 %) und des Innern (18,6 %) sowie für Wirtschaft und Verkehr (13,2 %) auf.

Die **Personalausgaben** für die Ministerialverwaltung haben sich von 1973 bis 1993 von 120 Mio DM auf 393 Mio DM erhöht; dies entspricht einer Steigerungsrate von **227,9 %**. Demgegenüber sind die Personalausgaben des Staates insgesamt im gleichen Zeitraum "nur" um **207,3 %** von 5,6 Mrd DM auf 17,3 Mrd DM gestiegen.

Die Verwaltung weist darauf hin, daß die Personalentwicklung mit der Aufgabenentwicklung zusammenhänge. Die Staatsregierung teile die Auffassung des ORH, daß die obersten Staatsbehörden bei einer "Verschlankung" der Staatsverwaltung insgesamt nicht ausgenommen werden dürfen. Bereits im Jahr 1993 seien deshalb im Vollzug des Stellenabbaus nach Art. 6 a HG 1993/1994 25 Stellen abgebaut worden. Im Jahr 1994 würden weitere 45 Stellen gestrichen. Darüber hinaus habe der Ministerrat am 2. August 1994 beschlossen, den Stellenabbau bei der Staatskanzlei und den Staatsministerien auch in den folgenden Jahren fortzusetzen und insgesamt 5 % des Stellenbestandes, also 227 Stellen abzubauen. Auf die Staatsministerien und die Staatskanzlei entfalle damit ein weit überdurchschnittlicher Anteil am Stellenabbau insgesamt. Über Stellenkürzungen hinaus habe die Staatsregierung bereits mit Beschluß vom 14. Januar 1994 die Ressorts mit einer Überprüfung mit dem Ziel beauftragt, alle Aufgaben, die nicht zwingend in den Ministerien erledigt werden müssen, auf nachgeordnete Behörden zu übertragen.

Der ORH begrüßt diese Beschlüsse. Nunmehr kommt es darauf an, diese neuerlichen und auch die früheren Beschlüsse des Ministerrats auch tatsächlich umzusetzen und beim Personalabbau keinen Aufgabenbereich grundsätzlich auszunehmen.

16 Vorzeitige Ruhestandseintritte wegen Dienstunfähigkeit

Nach den Feststellungen des ORH wird inzwischen jeder vierte Lehrer und mehr als jeder dritte Vollzugsbeamte vor Erreichen des 55. Lebensjahres pensioniert. Er hält es für erforderlich, den Ursachen dieser Entwicklung nachzugehen und Maßnahmen zur Eindämmung der Frühpensionierungen zu ergreifen.

Der ORH hat im Jahr 1992¹ über die stark expandierenden Versorgungsausgaben berichtet und in diesem Zusammenhang auf den Anstieg vorzeitiger Ruhestandsversetzungen aufmerksam gemacht. Er hat diese Entwicklung nunmehr unter besonderer Berücksichtigung der Ruhestandseintritte wegen Dienstunfähigkeit näher untersucht.

16.1 Entwicklung vorzeitiger Pensionierungen

Während im Jahre 1970 noch jeder zweite Beamte bis zum Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze (65 Jahre bzw. 60 Jahre bei Vollzugsbeamten) im Dienst geblieben ist und nur etwa jede vierte Pensionierung wegen Dienstunfähigkeit erfolgte, hat sich das Verhältnis inzwischen umgekehrt: Der Anteil der Ruhestandseintritte wegen Erreichens der gesetzlichen Altersgrenze ist auf knapp über 20 % zurückgegangen und der Anteil der Ruhestandseintritte wegen Dienstunfähigkeit auf 45 % gestiegen. Damit stellt die dauernde Dienstunfähigkeit inzwischen den häufigsten Grund für den Eintritt in den Ruhestand dar, wobei sich allerdings bei einzelnen Beamtengruppen ein **sehr unterschiedliches Bild** ergibt.

1) ORH-Bericht 1992 TNr. 14

Ruhestandseintritte seit 1990¹⁾

Zahlenübersicht 1

Gruppe	Ruhestandseintritte									
	gesetzliche Altersgrenze		vorzeitig						zusammen	
			auf Antrag ²⁾		wegen Dienstunfall		wegen sonstiger Dienstunfähigkeit			
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Lehrer	447	9,5	1 629	34,6	11	0,2	2 618	55,7	4 705	100
Vollzugsbeamte	1 158	47,9	-	-	46	1,9	1 215	50,2	2 419	100
sonstige Beamte	774	18,5	2 282	54,5	15	0,3	1 117	26,7	4 188	100

- 1) Auswertung aus der Versorgungsdatei der BFD München (Rechenzentrum) zum 1. Februar 1994
- 2) Auf Antrag können Beamte ohne Nachweis der Dienstunfähigkeit ab vollendetem 62. Lebensjahr, schwerbehinderte Beamte ab vollendetem 60. Lebensjahr in den Ruhestand versetzt werden (Art. 56 BayBG).

Die Auswertung der Ruhestandsversetzungen seit 1990 zeigt, daß der Anteil der Pensionierungen wegen Dienstunfähigkeit bei den Lehrern und den Vollzugsbeamten² in etwa doppelt so hoch ist wie bei den übrigen Beamten (einschließlich Richtern) und bei den Vollzugsbeamten jeder zweite, bei den Lehrern bereits deutlich mehr als jeder zweite Ruhestandseintritt auf Dienstunfähigkeit beruht.

Das Staatsministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst hat darauf hingewiesen, daß der in der Zahlenübersicht 1 ausgewiesene hohe Anteil der Ruhestandseintritte wegen sonstiger Dienstunfähigkeit allerdings nicht bei allen Schularten gleich hoch sei und z.B. für die Lehrer an Gymnasien in den Jahren 1986 bis 1991 nur bei etwa 32 % lag.

16.2 Alter

Die Pensionierungen erfolgen zunehmend auch in immer jüngeren Jahren. Lag der Anteil der Beamten, die bei Ruhestandseintritt wegen Dienstunfähigkeit jünger als 55 Jahre waren, in den Jahren bis 1989 noch bei durchschnittlich 31,7 %, beträgt er inzwischen bereits 53,3 %. Das durchschnittliche Alter, mit dem dienstunfähige Beamte in den Ruhestand versetzt werden, ist inzwischen auf 53 Jahre gesunken.³ Für die einzelnen Beamtengruppen ergibt sich folgendes Bild:

-
- 2) Polizei- und Justizvollzugsdienst
 - 3) Das Durchschnittsalter der übrigen Beamten beträgt bei Eintritt in den Ruhestand etwas über 62 Jahre.

Alter beim Ruhestandseintritt ¹⁾

Zahlenübersicht 2

Alter	Ruhestandseintritte in % aller <u>wegen sonstiger Dienstunfähigkeit</u> in den Ruhestand versetzten Beamten							
	Lehrer		Vollzugsbeamte		sonstige Beamte		alle Beamte	
	1980 bis 1989	seit 1990	1980 bis 1989	seit 1990	1980 bis 1989	seit 1990	1980 bis 1989	seit 1990
unter 55 Jahre	23,5	45,1	67,0	76,3	30,3	46,7	31,7	53,3
55 bis 59 Jahre	41,5	30,0	33,0	23,7	43,0	35,8	40,3	29,7
60 Jahre und älter	35,0	24,9	-	-	26,7	17,5	28,0	17,0

1) Auswertung aus der Versorgungsdatei der BFD München (Rechenzentrum) zum 1. Februar 1994

Nach den Erhebungen des ORH wird heute bereits jeder vierte Lehrer und mehr als jeder dritte Vollzugsbeamte vor Erreichen des 55. Lebensjahres pensioniert.

Bei den Vollzugsbeamten spielen auch Frühpensionierungen vor Vollendung des 40. Lebensjahres eine überdurchschnittliche Rolle:

Ruhestandseintritte vor dem 55. Lebensjahr seit 1990

Zahlenübersicht 3

Alter	Ruhestandseintritte in % aller <u>wegen sonstiger Dienstunfähigkeit</u> in den Ruhestand versetzten Beamten			
	Lehrer	Vollzugs- beamte	sonstige Beamte	alle Beamte
jünger als 40	3,0	13,8	7,7	6,7
40 bis 49 Jahre	21,0	28,1	18,6	22,3
50 bis 54 Jahre	21,1	34,4	20,4	24,3

16.3 Auswirkungen auf die Personalausgaben

Die Zunahme der Ruhestandsversetzungen weit vor Erreichen der Altersgrenzen hat erhebliche finanzielle Auswirkungen. Allein durch die 1 256 vorzeitigen Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit des Jahres 1993 werden dem Staat nach Berechnungen des ORH zusätzliche Personalausgaben in der Größenordnung von mindestens 250 Mio DM erwachsen.

In den nächsten Jahren wird nach einer Hochrechnung des Staatsministeriums der Finanzen über die voraussichtliche Entwicklung der Versorgungsempfänger und Versorgungsausgaben des Freistaats Bayern (Stand: 31. Mai 1992) die Zahl der

Ruhestandseintritte wegen Dienstunfähigkeit, insbesondere bei den Lehrern, stark zunehmen (vgl. Zahlenübersicht 4). Bezogen auf den Zeitraum bis 2014 müssen danach im Durchschnitt pro Jahr voraussichtlich 1200 Lehrer und 360 Vollzugsbeamte vorzeitig pensioniert werden.

**Voraussichtliche Ruhestandseintritte
wegen Dienstunfähigkeit**

Zahlenübersicht 4

Jahre	Lehrer		Vollzugsbeamte		alle Beamte	
	Anzahl	Index	Anzahl	Index	Anzahl	Index
1995 bis 1999	4 632	100	1 769	100	8 825	100
2000 bis 2004	6 343	137	1 866	105	10 211	116
2005 bis 2009	6 869	148	1 880	106	10 655	121
2010 bis 2014	6 177	133	1 651	94	10 359	117

Wäre der Anteil der jährlichen Ruhestandsversetzungen nicht höher als bei den sonstigen Beamten (vgl. Zahlenübersicht 1), könnten Personalausgaben in einer Größenordnung von 150 Mio DM vermieden werden.

16.4 Prüfungsfeststellungen des ORH

Der ORH hat bei vier Regierungen und vier Polizeipräsidien die Ruhestandsversetzungen von 311 dienstunfähigen Volksschullehrerinnen bzw. -lehrern und 111 Polizeivollzugsbeamten ausgewertet. Einbezogen waren Ruhestandsversetzungen, die im Jahr 1993 vollzogen wurden (299 Fälle), sowie Ruhestandsversetzungen von dienstunfähigen Beamten, die bei Ruhestandseintritt jünger als 40 Jahre waren (123 Fälle).

16.4.1 Mängel bei der Feststellung der Dienstunfähigkeit

Die Beurteilung der Dienstunfähigkeit, die Grundlage für die vorzeitige Ruhestandsversetzung ist, ist in den geprüften Fällen praktisch ausnahmslos vollständig den eingeschalteten Amtsärzten überlassen worden. Von den Ernennungsbehörden, die für die Feststellung der Dienstunfähigkeit an sich zuständig sind (Art. 61 Abs. 1 BayBG), sind dazu selbst keinerlei eigene Ermittlungen angestellt und an die Amtsärzte auch keine konkreteren Fragen gerichtet worden, zu denen diese Stellung nehmen sollten. Vielmehr lautete die Fragestellung immer ganz allgemein, ob Dienstunfähigkeit des Beamten vorliegt. Wenn diese von den Amtsärzten

bestätigt wurde, ist die Ruhestandsversetzung ausschließlich unter Hinweis auf das amtsärztliche Zeugnis, jedoch ohne Angabe der im einzelnen maßgeblichen Gründe verfügt worden. Diese Verwaltungspraxis hat inzwischen insbesondere bei den Regierungen dazu geführt, daß von den Gesundheitsämtern zu den Gründen der Dienstunfähigkeit teilweise überhaupt keine Angaben mehr gemacht werden und die Ruhestandsversetzung von der an sich zuständigen Behörde ohne nähere Kenntnis der maßgeblichen Ursachen vollzogen wird.

Diese Handhabung stellt nicht nur die gesetzliche Zuständigkeitsverteilung auf den Kopf, sondern vernachlässigt auch, daß sich die Feststellung der Dienstunfähigkeit vielfach nicht auf eine ausschließlich medizinische Fragestellung und Bewertung reduzieren läßt, sondern darüber hinaus detaillierte Kenntnisse der dienstlichen Obliegenheiten des Beamten und der in Betracht zu ziehenden Verwendungsmöglichkeiten erfordert, über die die Amtsärzte - von den Polizeiarzten in bezug auf die speziellen Anforderungen an die Polizeidienstfähigkeit einmal abgesehen - häufig von sich aus nicht verfügen können.

Der ORH hält eine Korrektur der vorgefundenen Verwaltungspraxis für erforderlich. Die Feststellung der Dienstunfähigkeit muß von den Ernennungsbehörden in eigener Zuständigkeit ermittelt und nachvollziehbar begründet werden. Dies setzt auch voraus, daß die für die Ruhestandsversetzung zuständigen Behörden die von ihnen eingeholten amtsärztlichen Gutachten im Detail selbst kennen, auswerten und zum Inhalt der Akten machen.

16.4.2 Ausschöpfung der Verwendungsmöglichkeiten

Die Feststellung der Dienstunfähigkeit setzt voraus, daß eine anderweitige zumutbare Verwendung des Beamten auch in einem anderen Amt bzw. einer anderen Laufbahn nicht möglich ist. Für die Polizeidienstunfähigkeit ist dies bereits seit Erlaß des BayBG im Jahr 1960 gesetzlich ausdrücklich geregelt gewesen (Art. 134 Abs. 2 BayBG). Durch eine Ergänzung des BayBG ist dieser als "Rehabilitation vor Versorgung" bezeichnete Grundsatz nunmehr mit Wirkung zum 1. August 1994 auch allgemein klargestellt und darüber hinaus dahingehend ausgeweitet worden, daß dem Beamten zur Vermeidung der Versetzung in den Ruhestand auch eine geringerwertige Tätigkeit innerhalb seiner Laufbahngruppe übertragen werden kann.⁴

4) vgl. Art. 56 Abs. 3 BayBG i.d.F. des Zwölften Gesetzes zur Änderung beamtenrechtlicher Vorschriften vom 23. Juli 1994, GVBl S. 611, § 1 Nr. 16 Buchstabe a.

Die Erhebungen hierzu haben im Bereich der **Polizei** folgendes ergeben: Im Zeitraum von 1985 bis 1991 ist jedes Jahr bei durchschnittlich 218 (insgesamt 1 526) Polizeivollzugsbeamten Polizeidienstunfähigkeit festgestellt worden. Davon wurden im Durchschnitt 26,6 (insgesamt 186) Beamte, das sind 12 %, anderweitig verwendet. Dies entspricht in etwa der Zahl der jährlich im Rahmen der Fluktuation erfahrungsgemäß wiederbesetzbaren Verwaltungsstellen. Diese Quote könnte erhöht werden, wenn die Polizeipräsidien von ihrer vom ORH bereits beanstandeten Praxis abrücken würden, polizeidienstfähige Polizeivollzugsbeamte auch in Bereichen mit überwiegend Verwaltungsaufgaben bzw. für Aufgaben einzusetzen, für die keine Vollzugsdienstkenntnisse erforderlich sind.⁵ Allerdings wird auch dann die Zahl der Beamten, die polizeidienstunfähig werden, die Zahl der besetzbaren Verwaltungsstellen im Polizeibereich weit übersteigen. Deshalb müssen die Bemühungen verstärkt werden, für polizeidienstunfähige Beamte in größerem Umfang geeignete Verwendungsmöglichkeiten auch in anderen Verwaltungsbereichen zu eröffnen.

Im Bereich der **Lehrer**, dem mit Abstand größten Personalkörper der Staatsverwaltung, haben die Erhebungen des ORH ergeben, daß von den Regierungen die Möglichkeiten einer Verwendung im Lehrdienst selbst nicht immer voll ausgeschöpft wurden:

Beispiel:

- Eine 49jährige Lehrerin, die in der sog. mobilen Reserve eingesetzt war, hatte aus gesundheitlichen Gründen im Mai 1992 die Verwendung in einer Stammklasse beantragt. Aus den von ihr vorgelegten ärztlichen Attesten ergab sich, daß sie aufgrund ihres Gesundheitszustands zwar im allgemeinen Schuldienst voll verwendungsfähig, nicht aber den besonderen Anforderungen der mobilen Reserve gewachsen sei.

Die Regierung genehmigte deswegen zwar eine Stundenermäßigung in Form einer Teilbeurlaubung gemäß § 16 der Urlaubsverordnung (UrlV), bestand aber auf einer Verwendung in der mobilen Reserve. Sie vertrat den Standpunkt, daß die Tätigkeit in der mobilen Reserve zu den Dienstpflichten eines jeden Lehrers gehöre, zog deswegen die Dienstfähigkeit der Beamtin in Zweifel und veranlaßte mehrere Untersuchungen durch das Gesundheitsamt. Dieses bestätigte die vorgelegten Atteste, hielt die Beamtin aber ansonsten für dienstfähig.

5) vgl. ORH-Bericht 1991 TNr. 19

Nachdem die Regierung an dem Einsatz in der mobilen Reserve festhielt, meldete sich die Beamtin ab Mitte Oktober 1992 krank. Gegen die von der Regierung daraufhin betriebene Zwangspensionierung setzte sich die Beamtin zunächst mit der Begründung zur Wehr, daß durch mehrere Gutachten ihre Verwendbarkeit im allgemeinen Schuldienst nachgewiesen sei. Daraufhin wurde das Gesundheitsamt von der Regierung im Juli 1993 nochmals um eine amtsärztliche Stellungnahme zur Dienstfähigkeit der Beamtin gebeten. Dem Gesundheitsamt wurde mitgeteilt, daß im Hinblick auf das Alter der Beamtin nunmehr eine weitere Verwendung in der mobilen Reserve nicht mehr vorgesehen sei. Nach einer Anweisung des Staatsministeriums für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst sollen Lehrer über 50 Jahre nach Möglichkeit nicht mehr in die mobile Reserve eingeteilt werden.

Obwohl aus den Akten keine Veränderung der gesundheitlichen Verhältnisse der Beamtin erkennbar geworden ist, bestätigte das Gesundheitsamt die Dienstunfähigkeit. Mit Wirkung vom 1. Dezember 1993 wurde die Beamtin, nunmehr auf eigenen Antrag, von der Regierung ohne nähere Begründung in den Ruhestand versetzt.

Bei einem erheblichen Anteil der ausgewerteten Fälle (etwa 20 %) ist von den Regierungen die Dienstunfähigkeit von Lehrern festgestellt worden, obwohl diese selbst bereit und nach den ärztlichen Untersuchungsbefunden auch gesundheitlich in der Lage waren, Teilzeitunterricht zu leisten.

Beispiel:

- Eine 44jährige Volksschullehrerin, die seit 21 Jahren, davon die letzten fünf Jahre aus arbeitsmarktpolitischen Gründen (Art. 80a BayBG) teilzeitbeschäftigt, im Schuldienst tätig war, hatte für das Schuljahr 1992/1993 die Weiterbewilligung der Teilzeitbeschäftigung beantragt und hierzu ein Attest ihres behandelnden Arztes vorgelegt, aus dem hervorging, daß aus gesundheitlichen Gründen von einer Vollzeitbeschäftigung dringend abgeraten werden müsse. Das zuständige Schularmt bestätigte die Glaubhaftigkeit des Attests und wies darauf hin, daß der labile Gesundheitszustand der Beamtin seit längerem bekannt sei. Eine von der Regierung eingeholte interne amtsärztliche Stellungnahme kam demgegenüber ohne Untersuchung der Beamtin zu dem Ergebnis, daß trotz der in dem Attest beschriebenen Beeinträchtigungen die volle Dienstfähigkeit gegeben sei. Der Antrag auf Verlängerung der Teilzeitbeschäftigung wurde daraufhin von der Regierung auch unter Hinweis auf die angespannte Personalsituation im Volksschulbereich abgelehnt. Nachdem auch der Wider-

spruch der Beamtin erfolglos geblieben war und die Regierung auf Ableistung der vollen Stundenzahl bestand, meldete sich die Beamtin noch vor Beginn des neuen Schuljahres krank.

Mit Schreiben vom Oktober 1992 bat die Beamtin um Beurlaubung für die Dauer der Schuljahre 1992/1993 und 1993/1994, da sie sich weder physisch noch psychisch in der Lage sah, den Belastungen der Vollzeitbeschäftigung standzuhalten. Ersatzweise bat sie um Entlassung aus dem Beamtenverhältnis, nahm diesen Antrag aber kurz darauf wieder zurück und bat um Überprüfung der Versetzung in den Ruhestand aus gesundheitlichen Gründen.

Die Beamtin wurde daraufhin zweimal beim Gesundheitsamt untersucht. Bei der letzten Untersuchung bestätigte dieses, daß die Beamtin gesundheitlich nicht in der Lage wäre, den Belastungen einer Vollzeitbeschäftigung standzuhalten. Deswegen wurde aus amtsärztlicher Sicht eine vorzeitige Ruhestandsversetzung befürwortet. Die Ruhestandsversetzung erfolgte zum 1. August 1993. Die Beamtin, die zu diesem Zeitpunkt 45 Jahre alt war, bezieht seither Ruhegehalt in Höhe von 65,76 % ihrer ruhegehaltfähigen Dienstbezüge.

Das Staatsministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst hat darauf hingewiesen, daß in dem vom ORH genannten Beispielsfall nach Wegfall der Möglichkeiten des Art. 80a BayBG (Teilzeitbeschäftigung aus arbeitsmarktpolitischen Gründen) ab September 1992⁶ die Verlängerung der beantragten Teilzeitbeschäftigung nur noch in Form einer Teilbeurlaubung gemäß § 16 UrIV möglich gewesen wäre. Voraussetzung hierfür sei das Vorliegen schwerwiegender gesundheitlicher Gründe gewesen, die nach ärztlichem Zeugnis zwar ein Unterrichten mit verminderter, nicht jedoch mit voller Stundenzahl erlauben würden. Die in dem von der Beamtin vorgelegten hausärztlichen Attest ausführlich und detailliert beschriebenen gesundheitlichen Störungen hätten nach den Feststellungen der Regierung keine schwerwiegenden gesundheitlichen Gründe im o.g. Sinne dargestellt; insbesondere sei die dringende Empfehlung zu einer Teilzeitarbeit angesichts der beschriebenen gesundheitlichen Situation nicht schlüssig gewesen.

6) Neunte Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Bewilligung von Teilzeitbeschäftigung und Urlaub nach Art. 80a des Bayerischen Beamtengesetzes bei Lehrern und Pädagogischen Assistenten im Geschäftsbereich des Bayerischen Staatsministeriums für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst vom 16. Juli 1992 (GVBl 1992, S. 273)

Nachdem der Bayerische Verwaltungsgerichtshof in seinem Beschluß vom 17. Dezember 1992⁷ entschieden hat, daß auf § 16 UrIV eine Teilzeitbeschäftigung aus gesundheitlichen Gründen nicht gestützt werden kann, ist die Entscheidung der Regierung rechtlich nicht zu beanstanden. Diese Rechtslage kann nach Auffassung des ORH aber vor allem aus haushaltswirtschaftlichen Gründen nicht befriedigen. Ihm erscheint es wenig sachgerecht, die Gewährung bzw. Verlängerung von Teilzeitbeschäftigung, die von dem betroffenen Beamten **selbst** aus gesundheitlichen Gründen beantragt wird, abzulehnen, um dann den Beamten, weil er einer Vollzeitbeschäftigung nicht mehr gewachsen ist, wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzen zu müssen. Der ORH ist der Auffassung, daß in diesen Fällen die Gewährung bzw. Verlängerung von Teilzeitbeschäftigungen ermöglicht werden sollte, und spricht sich dafür aus, hierzu die erforderliche Rechtsgrundlage zu schaffen. Dies gilt vor allem für den Schulbereich, der traditionell durch einen hohen Teilzeitanteil geprägt ist. Zu Beginn des Schuljahres 1993/1994 betrug der Anteil der Teilzeitbeschäftigten an den allgemeinbildenden Schulen 23 %, bei den Volksschulen sogar 28 %.

Der ORH geht mit dem Staatsministerium, das eine entsprechende Rechtsgrundlage ebenfalls befürwortet, davon aus, daß damit der Anteil dienstunfähiger Lehrerinnen und Lehrer spürbar reduziert werden kann.

16.4.3 Ausschöpfung der Reaktivierungsmöglichkeiten

Ist ein wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzter Beamter wieder dienstfähig geworden, so kann er innerhalb von fünf Jahren auch ohne seine Zustimmung erneut in das Beamtenverhältnis berufen werden (Art. 59 Abs. 1 BayBG). Der Ruhestandsbeamte ist verpflichtet, sich zur Nachprüfung seiner Dienstfähigkeit nach Weisung der zuständigen Ernennungsbehörde amtsärztlich untersuchen zu lassen (Art. 59 Abs. 3 BayBG).

Die Prüfung hierzu hat folgendes ergeben: Während von den Regierungen routinemäßig Nachuntersuchungen, allerdings in aller Regel ohne Erfolg, veranlaßt wurden, haben die Polizeipräsidien von dieser Möglichkeit kaum Gebrauch gemacht. Das Staatsministerium des Innern hat dies damit begründet, daß bei polizeivollzugsdienstunfähigen Beamten eine Reaktivierung so gut wie ausgeschlossen sei. Im Hinblick auf den hohen Anteil psychisch-vegetativer und psychosomatischer Ursachen (vgl. TNr. 16.5) erscheint dem ORH die Möglichkeit, daß Beamte

7) BayVBl. 1993, 186

ihre Dienstfähigkeit nach der Ruhestandsversetzung wiedererlangen, allerdings nicht so unwahrscheinlich, daß auf Nachuntersuchungen vor allem bei jüngeren Beamten völlig verzichtet werden kann. Eine wesentliche Voraussetzung für eine gewisse Erfolgsquote dürfte aber sein, daß sich der Beamte nach Weisung des Dienstherrn auch im Ruhestand zunächst gezielten Rehabilitationsmaßnahmen unterzieht. Dies ist bislang nicht der Fall. Eine hierfür ggf. erforderliche Rechtsgrundlage sollte geschaffen werden.

Nachdem ein nicht unerheblicher Anteil dienstunfähiger Beamter bereits vor dem 50. Lebensjahr in den Ruhestand versetzt wird (vgl. Zahlenübersicht 3), sollte im übrigen eine Ausweitung der derzeit geltenden Reaktivierungsfrist von fünf Jahren (Art. 59 Abs. 1 Satz 3 BayBG) geprüft werden.

16.4.4 Strengere Auslese geeigneter Bewerber

Festgestellt wurden schließlich auch eine Reihe von Frühpensionierungen, bei denen sich bereits vor der Verbeamtung auf Lebenszeit deutliche Zweifel an der gesundheitlichen bzw. charakterlichen Eignung ergeben hatten.

Beispiel:

- Gegen einen Polizeibeamten (Jahrgang 1951) war noch vor seiner Ernennung zum Beamten auf Lebenszeit in einem Disziplinarverfahren eine Geldbuße wegen Beleidigung, Sachbeschädigung und Körperverletzung verhängt worden, die dieser 1976 in trunkenem Zustand begangen hatte. Zwei Monate nach seiner Verbeamtung auf Lebenszeit, die mit Vollendung seines 27. Lebensjahres im September 1978 erfolgt war, unterzog sich der Beamte einer Entziehungskur. Eine zweite Entziehungskur brach der Beamte im März 1981 ab. Die Ruhestandsversetzung wegen Dienstunfähigkeit erfolgte noch vor dem 30. Lebensjahr. Der Beamte erhält seither ein Ruhegehalt in Höhe von 55 % seiner aktiven Dienstbezüge als Polizeiobermeister.

Nach Auffassung des ORH hätte hier genügend Veranlassung bestanden, die gesundheitliche Eignung des Beamten vor der Berufung zum Beamten auf Lebenszeit sorgfältig zu überprüfen. Es hätte dann noch die Möglichkeit bestanden, den Beamten zu entlassen und sich die erheblichen finanziellen Folgekosten zu ersparen.

16.5 Gründe für die Dienstunfähigkeit

Die Auswertung der für die vorzeitigen Ruhestandsversetzungen maßgeblichen Gründe hat in den untersuchten 422 Fällen folgendes ergeben:

Gründe für die Dienstunfähigkeit

Zahlenübersicht 5

Krankheitsursachen	Lehrer	Vollzug	zusammen
psychisch-vegetative bzw. psychosomatische Erkrankungen ohne manifeste organische Ursachen	159	41	200
Erkrankungen des Stütz- und Bewegungsapparats	49	33	82
Herz- und Kreislauferkrankungen	22	19	41
andere organische Erkrankungen	43	15	58
Gründe nicht feststellbar	38	3	41
insgesamt	311	111	422

Den mit Abstand häufigsten Grund für die Dienstunfähigkeit haben nach den Erhebungen des ORH somit psychisch-vegetative bzw. psychosomatische Erkrankungen ohne manifeste organische Ursachen dargestellt. In etwa der Hälfte der untersuchten Ruhestandsversetzungen waren diese Krankheitsbilder der Anlaß für die Dienstunfähigkeit. Die hierfür typischen Diagnosen lauteten auf "psychisch-vegetative Erschöpfungszustände", "psychosomatische Depressionen" oder "depressive Syndrome".

Dieser auffällig hohe Anteil nicht organisch bedingter Erkrankungen hätte nach Auffassung des ORH die Verwaltung veranlassen müssen, die hierfür maßgeblichen Ursachen und Zusammenhänge näher zu untersuchen, die von der persönlichen Belastbarkeit bis zu den durch die Aufgabenstellung und die verwaltungsorganisatorischen Rahmenbedingungen bestimmten Einflußfaktoren reichen dürften. Detaillierte Untersuchungen über die Ursachen für den Anstieg der Dienstunfähigkeit liegen bislang nicht vor. Abgesehen von einigen Programmen zur polizeibezogenen Streßbewältigung, auf die das Staatsministerium des Innern hingewiesen hat, sind bisher auch keine Konzepte entwickelt worden, die der vorzeitigen Dienstunfähigkeit insgesamt besser vorbeugen könnten.

Schon aus den aufgezeigten haushaltswirtschaftlichen Gesichtspunkten kann nicht akzeptiert werden, daß die Ressorts die Dienstunfähigkeit als eine zwar zu bedauernde, letztlich aber nicht beeinflussbare Entwicklung ansehen.

17 Privatfinanzierung staatlicher Bauaufgaben

Die "Privatfinanzierung" zweier als Pilotprojekte ausgewählter Staatsstraßenverlegungen kommt für den Staat um über 200 000 DM teurer, das Pilotprojekt einer ausgewählten Hochbaumaßnahme ist jedenfalls nicht günstiger als eine unmittelbare staatliche Finanzierung.

Der ORH erhebt anhand dieser Beispiele generell Bedenken, durch "Privatfinanzierung" einen Ausweg aus der Finanznot der öffentlichen Hände zu finden. Er sieht darin vor allem eine weitere Erhöhung der Staatsverschuldung auf anderem Weg. Das "Einkaufen von Zeit" sollte deshalb allenfalls innerhalb der im Haushalt auszuweisenden Kreditobergrenze erfolgen, damit die Zukunftsbelastung aus der Rückzahlung staatlicher Schulden transparent bleibt.

Zur Leasingfinanzierung weist der ORH darauf hin, daß kalkulatorische Finanzierungsvorteile vor allem auf steuerliche Effekte zurückzuführen sind, die sich für die öffentliche Hand regelmäßig als Nachteil erweisen.

17.1 Privatfinanzierung von Pilotprojekten

Wegen der angespannten Haushaltslage werden auch in Bayern neue Finanzierungsmöglichkeiten für staatliche Vorhaben gesucht. Dabei wird insbesondere die "Privatfinanzierung" in die Überlegungen einbezogen, mit der zugleich eine andere Darstellung im Haushalt verbunden ist:

- Bei der **herkömmlichen Kreditfinanzierung** von Investitionen werden die Verschuldung und die kreditfinanzierte Maßnahme unmittelbar in voller Höhe im Staatshaushalt dargestellt, und zwar die Verschuldung mit dem Zeitpunkt der Kreditaufnahme, die Investition mit dem Entstehen der Herstellungskosten. In den Folgejahren gehen dann die Zins- und Tilgungsleistungen in den Haushalt ein.
- Bei der **privatfinanzierten Investition** werden zunächst weder die Investition noch die Verschuldung in der üblichen Weise im Haushalt dargestellt; die Kreditaufnahme wird insoweit auch nicht als Erhöhung der Staatsverschuldung be-

trachtet. Zins- und Tilgungsraten fallen aber im Grunde in gleicher Weise an wie bei der herkömmlichen Verschuldung; erst diese werden dann über den Staatshaushalt abgewickelt.

Beim Bund und in anderen Ländern wird die Frage, ob eine Projektdurchführung mit "Privatfinanzierung" vorteilhaft ist, ebenfalls ausführlich erörtert. Im übrigen wird damit der Privatisierungsgedanke verknüpft.

Der Landtag hat mit Beschluß vom 12. Juli 1993 (LT-Drucksache 12/12190) die Staatsregierung gebeten, zur Gewinnung möglichst praxisnaher und modellhafter Erfahrungen im Zusammenhang mit dem Einsatz von Privatkapital bei der Planung, Finanzierung und Organisation staatlicher Infrastruktureinrichtungen im Hoch- und Tiefbau baldmöglichst geeignete Pilotprojekte zu entwickeln und durchzuführen.

17.1.1

Daraufhin wurden aus dem **Staatsstraßenbau** folgende zwei Projekte ausgewählt, die als vordringlich gelten und deren Planung durch die Straßenbauverwaltung so weit fortgeschritten war, daß ein Baubeginn noch 1994 möglich schien:

- St 2064, Umfahrung Beuerberg (Landkreis Bad Tölz-Wolfratshausen),
- St 2246, Verlegung bei Schillingsfürst (Landkreis Ansbach).

Für beide Bauvorhaben wurde im April 1994 ein öffentlicher Teilnahmewettbewerb für eine beschränkte Ausschreibung bekanntgemacht. Neu im Sinne der vom Landtag angestrebten Pilotvorhaben war an diesen Ausschreibungen im wesentlichen folgendes:

- Das Leistungsverzeichnis für die Bauarbeiten enthielt nach Art einer Generalunternehmerausschreibung alle zum Straßenbau gehörenden Leistungen im Gegensatz zur bisherigen Praxis, wonach spezielle Arbeiten (z.B. Bepflanzung, Markierung, Beschilderung) und häufig auch Kunstbauwerke (Brücken etc.) oder ggf. andere spezielle und gut abgrenzbare Arbeiten jeweils gesondert ausgeschrieben werden.
- Das Angebot konnte in Form eines reinen Bauvertrags, eines kombinierten Bau- und Finanzierungsvertrags oder - im Fall Schillingsfürst - auch nur in Form eines reinen Finanzierungsvertrags angeboten werden, um zu erkunden, ob diese "Privatfinanzierung" für den Staat günstiger ist als die herkömmliche Kreditaufnahme. Vorgegeben war die Rückzahlung durch den Staat in zehn

gleichen Jahresraten (Zins + Tilgung = Annuität), beginnend ein Jahr nach Bau-
fertigstellung.

17.1.2 Aus dem staatlichen **Hochbau** wurden folgende drei Projekte vorgesehen:

- Polizeiinspektion Brannenburg,
- Polizeidienstgebäude in Fürth,
- Polizeidienstgebäude in München-Neuperlach.

Über die bei den Pilotvorhaben im Straßenbau genannten Neuerungen hinaus soll-
ten bei zwei staatlichen Hochbauvorhaben noch Planungsleistungen in jeweils un-
terschiedlichem Umfang angeboten werden, und zwar in

- Brannenburg: alle Leistungen vom Vorentwurf bis zur Abrechnung,
- Fürth: alle Leistungen von der Ausführungsplanung bis zur Abrechnung.

17.2 Kostenmäßige Betrachtung der "Privatfinanzierung"

Entscheidend für die Beurteilung, ob die vorgesehene "Privatfinanzierung" in den
konkreten Fällen und darüber hinaus allgemein einen gangbaren Weg für die Rea-
lisierung staatlicher Vorhaben darstellt, sind der wirtschaftliche Vorteil für den
Staat und die haushaltsmäßigen Auswirkungen.

17.2.1 Bei der "**Privatfinanzierung**" wird ein privater Kapitalgeber eingeschaltet. Dieser
muß bei seiner Kalkulation seinen eigenen Kapitaldienst, die eigenen Verwal-
tungskosten (einschließlich etwaiger Risikozuschläge oder Versicherungsprämien),
die Gewerbesteuer sowie einen Gewinnzuschlag berücksichtigen.⁸ Er muß sich
grundsätzlich am selben Kapitalmarkt refinanzieren wie der Staat und wird i.d.R.
keinen günstigeren Zinssatz erreichen, weil der Staat regelmäßig dank seiner Bo-
nität und spezieller kreditwirtschaftlicher Bestimmungen besonders günstige Kon-
ditionen erzielt.⁹ Unter diesen Prämissen wird die "Privatfinanzierung" im allge-
meinen zu höheren Finanzierungskosten führen, wie auch die folgenden Aus-
schreibungsergebnisse bestätigen.

8) vgl. dazu auch Tätigkeitsbericht des Österreichischen Rechnungshofs für das Jahr 1992, S. 17

9) vgl. dazu Neuntes Hauptgutachten der Monopolkommission 1990/1991, S. 24 (BT-Drucksache
12/3031)

17.2.2 Nach den **konkreten Ergebnissen** der im Juni/Juli 1994 eröffneten Angebote stellt sich die Situation wie folgt dar:

- Für die Umfahrung **Beuerberg** wurden 14 Angebote abgegeben, von denen sechs ausgeschlossen wurden, weil sie die Ausschreibungsbedingungen nicht erfüllten. Das günstigste Angebot bei einer reinen Bauleistung mit konventioneller Finanzierung über den Staatshaushalt hätte nach der Barwertmethode (Summe der abgezinsten Zehnjahresraten) eine Belastung des Staatshaushalts von 1,65 Mio DM ergeben. Im Vergleich dazu lag nach den Berechnungen der OBB das günstigste Angebot mit "Privatfinanzierung" (also ein kombiniertes Angebot von Bau- und Finanzierungsleistung) nach der Barwertmethode bei 1,89 Mio DM. Im Ergebnis war somit die "Privatfinanzierung" um 241 000 DM (14,6 %) teurer.
- Für die Verlegung bei **Schillingsfürst** ergab sich nach Wertung von 14 Angeboten, daß bei konventioneller Finanzierung nach der Barwertmethode mit einer Belastung des Staatshaushalts von 7,98 Mio DM zu rechnen war. Bei einer "Privatfinanzierung" wäre das Projekt nach den Berechnungen der OBB mit einem Barwert von 8,47 Mio DM um insgesamt 494 000 DM (6,2 %) teurer gekommen.
- Die Generalunternehmerausschreibung führte bei beiden Straßenbauprojekten zu keinen Preisvorteilen.
- Für den Neubau der Polizeiinspektion in **Brannenburg**, bei der auch noch zusätzlich alle Planungsleistungen angeboten werden mußten, war die Teilnahme am Wettbewerb sehr gering. Es haben vier Bieter insgesamt sechs Angebote abgegeben, wobei eines ausgeschieden werden mußte. Nach den Berechnungen der OBB ergab sich, daß das annehmbarste Angebot bei Baukosten von 5,26 Mio DM durch die "Privatfinanzierung" im Barwert um 41 000 DM (0,8 %) niedriger war.

Für die weiter vorgesehenen Modellvorhaben - Polizeidienstgebäude Fürth und München-Neuperlach - steht die Entscheidung noch aus.

Die OBB wertete die eingegangenen Angebote hinsichtlich der Baupreise als günstig. Dagegen lagen die angebotenen Zinsen, die sich in den Jahresraten für die Jahre 1997 bis 2006 niederschlagen, teilweise erheblich über dem aktuellen Zinssatz, den das Staatsministerium der Finanzen bei staatlicher Kreditfinanzierung zu Vergleichszwecken angegeben hatte.

Bei den beiden Straßenbauprojekten erklärten sich anschließend Bieter der engeren Wahl zu Preisnachlässen bereit. Im Endergebnis kommt danach die "Privatfinanzierung" - ebenfalls nach den Berechnungen der OBB - bei der Umgehung Beuerberg in Barwerten um 22 000 DM (1,3 %) und bei der Verlegung bei Schillingsfürst um 190 000 DM (2,4 %) teurer als eine herkömmliche Finanzierung über den Staatshaushalt.

Zusammenfassend ergibt sich nach den Berechnungen der OBB folgendes Bild:

Vergleichsberechnung der OBB

Zahlenübersicht

	Beuerberg		Schillingsfürst		Brannenburg	
	Privatfinanzierung DM	staatliche Finanzierung DM	Privatfinanzierung DM	staatliche Finanzierung DM	Privatfinanzierung DM	staatliche Finanzierung DM
angebotene Baukosten	1 650 811		7 979 250		5 257 800	
Barwert	1 672 494	1 650 811	8 169 483	7 979 250	5 217 211	5 257 800
Mehrkosten	21 683		190 233			40 589

Der Ministerrat hat auf dieser Basis am 2. August 1994 beschlossen, die drei Projekte privat zu finanzieren.

17.2.3

Die Zahlenübersicht zeigt, daß die "Privatfinanzierung" bei den zwei **Straßenbauprojekten** ohnehin schon ungünstiger ist.

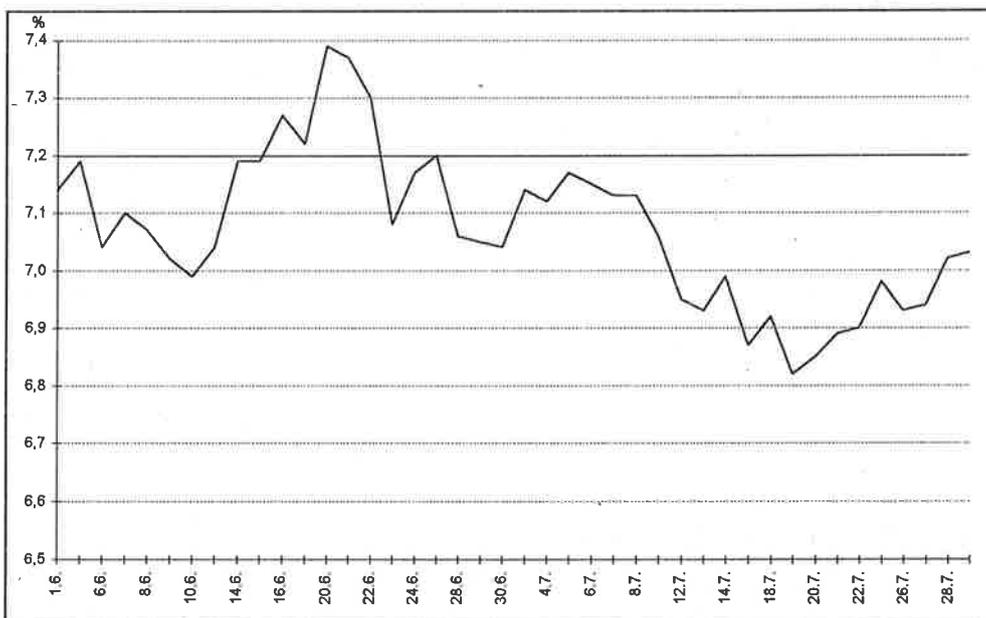
Beim **Hochbauprojekt** stellt sich die "Privatfinanzierung" deshalb günstiger dar, weil hier die OBB bei der Berechnung des Barwerts für die Bauzeit von höheren Zinsen ausging als bei den Straßenbauprojekten. Bei gleichen Annahmen wie bei den Straßenbauprojekten wäre der Barwert der "Privatfinanzierung" auch beim Hochbauprojekt ungünstiger (4 222 DM) als bei direkter staatlicher Finanzierung. Im übrigen resultiert der finanzielle Vorteil nicht etwa aus einem günstigeren Zinssatz, sondern wohl aus der Absicht des Bieters, in diesem Fall später und dafür schneller zu bauen, um die Kosten der Zwischenfinanzierung (= Bauzeitzinsen) zu senken. Würde dieser kürzere Bauablauf der Vergleichsrechnung zugrunde gelegt, so ergäben sich für die staatliche Finanzierung weitere Vorteile. Vorteile aus optimierten Bauabläufen, die auch bei staatlicher Finanzierung nutzbar wären, dürfen nicht einseitig zugunsten der "Privatfinanzierung" angesetzt werden.

Insgesamt kann das vorliegende Ausschreibungsergebnis nicht als Beweis einer günstigeren "Privatfinanzierung" interpretiert werden.

17.2.4 Entscheidend für den Vergleich mit der "Privatfinanzierung" ist der für die staatliche Finanzierung angenommene **Zinssatz**. In den Monaten Juni/Juli 1994, also im Entscheidungszeitraum, lag die durchschnittliche Umlaufrendite der Bundesanleihen mit einer Laufzeit von 8 bis 15 Jahren bis auf sechs Tage stets unter 7,2 % (vgl. Schaubild). Selbst wenn man annimmt, daß sich die Länder geringfügig ungünstiger finanzieren als der Bund, so liegt der vom Staatsministerium der Finanzen für die unmittelbare Staatsfinanzierung zugrunde gelegte Zinssatz von 7,45 % an der oberen Grenze. Wäre man bei den dargestellten Projekten von einem niedrigeren Zinssatz als 7,45 % ausgegangen, so wäre die "Privatfinanzierung" bei allen drei Projekten noch ungünstiger.

**Umlaufrenditen der Bundesanleihen
Juni/Juli 1994 (Laufzeit 8 bis 15 Jahre)**

Schaubild



Nach Auffassung des ORH ist beim Vergleich der Konditionen kritisch auf die konkreten Verhältnisse am Kreditmarkt im Entscheidungszeitraum abzustellen. Sollten in Einzelfällen auf diese Weise günstigere Konditionen erzielbar sein, als sie bisher das Staatsministerium der Finanzen bei der herkömmlichen Finanzierung gefunden hat, müßten diese Finanzquellen auch für die übrige Staatsfinanzierung

nutzbar gemacht werden. Die bisherigen Ergebnisse haben dies aber nicht gezeigt.

17.3 Darstellung im Haushalt

17.3.1 Die private Vorfinanzierung staatlicher Vorhaben verlagert - wie die direkte Kreditfinanzierung - die Belastung des Staatshaushalts in die Zukunft. Der Abschluß solcher Verträge bedarf hinsichtlich der Annuitäten einer Verpflichtungsermächtigung.

In den Haushaltsvoranschlägen für den Haushaltsplan 1995/1996 sind die Ausgabemittel für die unter TNr. 17.1 genannten Projekte mit "Privatfinanzierung" bei der HGr. 8 angemeldet. Haushaltstechnisch werden die Annuitäten also als laufende Ausgaben behandelt, während die eigentliche Verschuldung nicht im Haushalt enthalten ist. Die Kredite werden zwar aus dem Haushalt bedient, aber außerhalb des Haushalts aufgenommen und in die Darstellung der haushaltswirtschaftlichen Kreditmarktverschuldung nicht eingerechnet. Gleichwohl belasten sie im Ergebnis den Haushalt als "**graue Finanzschuld**" genauso wie eine unmittelbare Kreditaufnahme.¹⁰

Nach Auffassung der ORH müssen deshalb die Verpflichtungen aus "Privatfinanzierungen" im Interesse der Haushaltsklarheit und -wahrheit wie eine Kreditaufnahme behandelt und bei der Gesamtverschuldung des Haushalts dargestellt werden.

Das Staatsministerium der Finanzen teilt die Auffassung, daß die Zukunftsbelastungen aus der "Privatfinanzierung" transparent bleiben müssen, und beabsichtigt, sie zahlenmäßig in der Begründung zum Haushaltsgesetz darzustellen. Darüber hinaus erscheint es nach Auffassung des ORH jedoch erforderlich, den tatsächlichen Gesamtstand der Verpflichtungen aus diesen "Privatfinanzierungen" in der Haushaltsrechnung gesondert auszuweisen.

17.3.2 Mit der Veranschlagung der Annuitäten bei der HGr. 8 werden sowohl die bereits mit Privatkrediten finanzierten Anschaffungs- als auch die Finanzierungskosten als Investitionen ausgewiesen. Dies hat zur Folge, daß in deren voller Höhe die Grenze des Art. 18 BayHO ausgeweitet und der Spielraum für Kreditaufnahmen erweitert wird, obwohl für diese Anschaffung der Kredit bereits im Wege der "Privatfinanzierung" aufgenommen ist.

¹⁰⁾ vgl. dazu auch Tätigkeitsbericht des Österreichischen Rechnungshofs für das Jahr 1992, S. 16 •

Das Staatsministerium der Finanzen bestätigt, daß die Annuitäten im Jahr der jeweiligen Zahlung in die Berechnung der Kreditobergrenze des Art. 18 BayHO eingehen, und vertritt die Auffassung, daß damit eine Ausweitung der Kreditobergrenze nicht verbunden sei. Art. 18 BayHO begrenze die Höhe der aus Krediten in den Haushalt einstellbaren Einnahmen, regle aber nicht die Kreditfinanzierung privater Unternehmer, so daß eine Ausweitung nicht vorliege.

Es trifft zwar zu, daß der "Privatfinanzierung" keine kassenmäßigen Einnahmen aus Kreditaufnahmen (HGr. 3) gegenüberstehen. Der ORH weist aber darauf hin, daß der Staat mit der "Privatfinanzierung" ebenso eine Schuldverpflichtung eingeht wie mit einer unmittelbaren Kreditaufnahme. Die zu zahlenden Annuitäten sind daher materiell eine Tilgung und müssen insoweit folgerichtig im Haushalt wie die Tilgung der unmittelbar aufgenommenen Kredite behandelt werden.

17.4 Weitere hauswirtschaftliche Gesichtspunkte

17.4.1 Unterstellt man bei kalkulatorischer Betrachtungsweise einer bestimmten Maßnahme, daß sich die Belastungen des Staatshaushalts aus den vereinbarten Privatfinanzierungsraten in etwa auf den gleichen Zeitraum verteilen wie eine alternative Belastung aus unmittelbaren Krediten, so stellt sich freilich die Ausgabeermächtigung bei den beiden Alternativen im Haushaltsplan unterschiedlich dar. Während die gesamten Ausgaben einer kreditfinanzierten Maßnahme innerhalb der Herstellungszeit von z.B. zwei oder drei Jahren voll in den Haushalt eingestellt und unabhängig von der Tilgung des Kredits innerhalb dieser Zeit abgewickelt werden, verteilen sich die Ausgabeermächtigungen für die Privatfinanzierungsverpflichtungen auf viele Jahre (in den o.g. Beispielen auf zehn Jahre).

Die tatsächliche Ausgabenbelastung aus den veranschlagten Verpflichtungen bleibt im Vergleich zur klassischen Veranschlagung innerhalb der Herstellungszeit niedrig und schafft in der Gegenwart scheinbar den ersehnten größeren Handlungsspielraum (Schlagzeile: "Baue gleich und zahle später").¹¹ Allerdings werden spätere Haushalte noch stärker als mit voll veranschlagten kreditfinanzierten Maßnahmen belastet und der dispositive Teil der Ausgaben künftig noch mehr eingeengt, wenn der vermeintlich größere Handlungsspielraum durch anderweitige Vorhaben ausgeschöpft wird. Hinzu kommt in jedem Fall der vermehrte Eintritt von Folgelasten, wenn statt eines voll veranschlagten Objekts mehrere Privatfinanzierungsobjekte übernommen werden.

11) vgl. Oberbayerisches Volksblatt vom 11. August 1994, S. 9

17.4.2 Da sich auch bei zeitgleicher Realisierung die privat- und die unmittelbar kreditfinanzierten Maßnahmen im Haushalt unterschiedlich darstellen, werden die haushaltswirtschaftlichen Daten verändert. So werden nicht nur die Kreditfinanzierungs- und die Staatsausgabenquote, sondern bei der beabsichtigten Veranschlagung z.B. auch die Investitionsquote und die Zinsausgabenquote beeinflusst; der Finanzierungskostenanteil erhöht dabei zu Unrecht die Investitionsquote, während er bei den Zinsausgaben fehlt. Damit geben diese Daten teilweise einen anderen Stand der haushaltswirtschaftlichen Situation wieder, als es den tatsächlichen Verhältnissen entspricht. Die Haushaltsdaten von Bund und Ländern und die daraus abgeleiteten Vergleiche verlieren an Aussagekraft.

17.4.3 Die frühzeitigere Herstellung einer baulichen Anlage wird auch damit begründet, sie früher nutzen zu können ("Einkauf von Zeit"). Wenn schon eine Maßnahme unaufschiebbar erscheint, sollte jedenfalls nicht der haushaltswirtschaftlich bedenkliche Weg einer "Privatfinanzierung" außerhalb des Haushalts gewählt werden, sondern die offene Finanzierung unmittelbar über den Haushalt. Auch die sachlich gebotenen Prioritäten für die Verwirklichung staatlicher Vorhaben dürfen nicht dadurch verändert werden, daß auf besondere Finanzierungsmodelle ausgewichen wird.

Mit einem früheren Baubeginn kann sich der Staat zwar Baupreissteigerungen ersparen, er hat aber auch die Kapitalkosten früher zu tragen. Kostenvorteile ergeben sich damit also nur, wenn und soweit Preissteigerungen über den Kapitalmarktzinssatz hinausgehen. Der frühere Eintritt der Folgekosten ist dabei noch nicht berücksichtigt.

Im übrigen kann etwaiges Spezialwissen und -können privater Unternehmer auch über den **Kauf des Fertigobjekts** (Generalunternehmer) für den Staat genutzt werden, ohne daß dies einer privaten Finanzierung bedarf.

17.4.4 Da für die "Privatfinanzierung" der wirtschaftliche Vorteil nicht nachgewiesen ist, sie aber haushaltswirtschaftlich bedenkliche Folgen haben kann, wird sie Hoffnungen auf einen Ausweg aus der Finanznot der öffentlichen Hände nur scheinbar erfüllen.

17.4.5 In der Privatwirtschaft weit verbreitet ist die **Leasingfinanzierung**, die auch für den Staat neben der o.g. "Privatfinanzierung" zunehmend als Alternative zur herkömmlichen Finanzierung von Investitionen diskutiert wird. Dabei erwartete Finan-

zierungsvorteile kommen aber nur dann zum Tragen, wenn steuerliche Effekte bei der Leasinggeberseite hinzukommen.

Bei Zurechnung des Leasinggegenstandes an den Leasinggeber führen die sofortige Abzugsfähigkeit von Bauzinsen und Disagio sowie die degressive Abschreibung und Sonderabschreibungen zunächst zu Steuerminderungen:

- Soweit die Auswirkungen des Leasing in gewerblichen Unternehmen als laufender Geschäftsanfall eintreten, fallen später zwar entsprechende Steuereinnahmen an, es bleibt jedoch ein Steuerstundungseffekt, der eine beachtliche Größenordnung haben kann.
- Mit bestimmten Gestaltungsformen (z.B. Objektgesellschaften mit Realisierung des Gewinns aus der Veräußerung des Leasinggegenstandes als steuerbegünstigter Aufgabegewinn) ist teilweise bereits ein endgültiger Steuerausfall verbunden.
- Soweit Leasingobjekte bei der sog. Fondsfinanzierung über Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung mit Realisierung des Veräußerungsgewinns im nichtsteuerbaren Vermögensbereich abgewickelt werden, kommt es zu weiteren endgültigen Steuerausfällen.

Zusätzlich können der Vorsteuerabzug geltend gemacht werden sowie niedrigere bewertungsrechtliche Ansätze bei den Vermögenswerten zu Vorteilen bei der Vermögen-, Erbschaft- und Schenkungsteuer führen.

Diese Steuervorteile des Leasinggebers, die ihm günstige Angebote ermöglichen, sind aber zugleich **Steuermindereinnahmen** und damit zusätzliche Kosten für die öffentliche Hand, die durch einen günstigen Zinssatz bei den Leasingraten nicht oder allenfalls teilweise ausgeglichen werden.

Damit wird bei Modellen wie dem Fondsmodell eine für den Staat günstige Finanzierung durch für ihn gegenläufige steuerliche Effekte mehr als kompensiert. Die Steuervorteile des Leasinggebers werden nur zu einem Teil an die öffentliche Hand als Leasingnehmer weitergeleitet, während die Steuermindereinnahmen von ihr voll zu tragen sind. Deshalb hat die Leasingfinanzierung im Vergleich zur unmittelbaren Kreditfinanzierung für die öffentliche Hand in der Summe Nachteile.

Die Leasingfinanzierung kann allerdings bei isolierter Betrachtung für einen öffentlichen Maßnahmeträger günstiger sein, wenn ihn die Steuermindereinnahmen

nicht oder nicht voll treffen. Die Steuermindereinnahmen tangieren nämlich die einzelnen Partner der öffentlichen Hand (Bund, Länder und Kommunen) in unterschiedlichem Maße. Wenn sich somit bestimmte öffentliche Hände u.U. dadurch Vorteile verschaffen, daß sie anderen öffentlichen Händen Steuerausfälle zufügen, verletzen sie die aus dem föderativen Gesamtgefüge folgende Verpflichtung zur Rücksichtnahme auf die Verhältnisse im Bund und in den anderen Ländern.

Nach Auffassung des ORH ist daher für Finanzierungen im unmittelbaren wie im mittelbaren Staatsbereich ebenso wie für eine Förderung kommunaler Vorhaben die Leasing-Form im allgemeinen nicht wirtschaftlich.

18 Beschaffung von DV-Anlagen und -Geräten

Der Staat gibt jährlich 150 Mio DM für die Beschaffung von DV-Anlagen und DV-Geräten aus. In vielen Fällen war dabei das Beschaffungsverfahren nicht ordnungsgemäß und ein echter Wettbewerb nicht sichergestellt. Mehr als die Hälfte der Aufträge wurde freihändig vergeben. Der ORH hält es für erforderlich, daß die Verwaltung die Beschaffungsvorschriften künftig beachtet, Aufträge soweit möglich im Wettbewerb vergibt und durch eine verstärkte Ausrichtung auf offene Systeme die Abhängigkeit von einzelnen Herstellern abbaut.

18.1 Allgemeines

Nach den Meldungen der staatlichen Dienststellen an das Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung waren im staatlichen Bereich 1992 schon weit über 10 000 Rechnersysteme, darunter über 100 mittlere und große Anlagen im Einsatz. Für die Beschaffung (Kauf und zum geringen Teil noch Miete) dieser DV-Anlagen und -Geräte einschließlich der Arbeitsplatzcomputer und der zugehörigen Programme werden derzeit jährlich 150 Mio DM ausgegeben. Der ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Beschaffung kommt daher eine erhebliche Bedeutung zu.

Wichtige Voraussetzung für eine wirtschaftliche Auftragsvergabe ist der Wettbewerb, der nur dann richtig funktioniert, wenn der Anwender nicht an einzelne Hersteller gebunden ist, sondern aus dem Hard- und Software-Angebot des Marktes frei wählen kann. Europäische und internationale Normen und Standards können dazu wesentlich beitragen. Damit diese herstellerneutralen Normen und Standards auch in Produkte der Informationstechnik implementiert werden, ist die öffentliche

Verwaltung entsprechend einem EG-Ratsbeschluß¹² verpflichtet, sich bei der Beschaffung ausdrücklich auf diese Normen zu beziehen. Der u.a. dadurch entstandene Trend zu offenen, herstellerunabhängigen Systemen führt dazu, daß - anders als in der Vergangenheit - Aufträge aus dem Bereich der IuK-Technik vermehrt im Wettbewerb vergeben werden können.

18.2 Gesetzliche Bestimmungen

Die Verpflichtung der Verwaltung, Leistungen im Wettbewerb zu vergeben, ergibt sich aus der Bayerischen Haushaltsordnung (Art. 55 BayHO) und den hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften, bei der Vergabe von Lieferungen und Leistungen insbesondere aus der Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen - Teil A (VOL/A). Bei Maßnahmen, die den Beschaffungswert von 200 000 ECU (1994 = 400 010 DM) übersteigen, sind grundsätzlich die Vorschriften aufgrund der Richtlinie des Rates vom 22. März 1988 (88/295/EWG), die in Form von a-Paragrafen in die VOL/A aufgenommen wurden, zu beachten.

18.2.1 Arten der Vergabe

Nach Art. 55 BayHO i.V.m. §§ 2 ff. des Teiles A der Allgemeinen Bestimmungen für die Vergabe von Leistungen (VOL/A) muß dem Abschluß von Verträgen über Lieferungen und Leistungen eine **öffentliche Ausschreibung** vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen. Oberster Grundsatz ist also die öffentliche Ausschreibung, die einen möglichst breiten Wettbewerb gewährleisten soll. Wird von einer öffentlichen Ausschreibung abgesehen, hat die Verwaltung die Gründe dafür aktenkundig zu machen.

In bestimmten Fällen, z.B. wenn die Leistung nach ihrer Eigenart nur von einem beschränkten Kreis von Unternehmen in geeigneter Weise ausgeführt werden kann, ist eine **beschränkte Ausschreibung** zulässig. Dabei wendet sich der Auftraggeber möglichst nach einem öffentlichen Teilnahmewettbewerb direkt an eine Reihe potentieller Bieter und fordert sie zur Abgabe eines Angebots auf. Es sollen mehrere - im allgemeinen mindestens drei - Bewerber zur Angebotsabgabe aufgefordert werden.

12) vom 22.12.1986 (87/95/EWG), vgl. AllMBI 1994 Nr. 12 Anhang I

Eine **freihändige Vergabe** von Aufträgen, bei der Leistungen ohne ein förmliches Verfahren vergeben werden, ist nur zulässig, wenn hierfür zwingende Gründe vorliegen, z.B. wenn nur ein Unternehmen in Betracht kommt, wenn es sich um eine geringfügige Nachbestellung handelt bzw. Ersatzteile zu ursprünglichen Leistungen beschafft werden sollen, wenn die Leistung nicht so eindeutig beschrieben werden kann, daß vergleichbare Angebote erwartet werden können oder wenn es sich um eine besonders vorteilhafte Gelegenheit handelt. Auch bei freihändiger Vergabe sollen möglichst Angebote im Wettbewerb eingeholt werden.

Zwischen den drei Vergabearten besteht also kein Wahlrecht, sondern die dargestellte feste Rangfolge.

18.2.2 Leistungsbeschreibung

Die öffentliche und beschränkte Ausschreibung zielen auf die Abgabe verbindlicher und von der Sache her unterschriftsreifer Angebote ab. Besonders wichtig ist deshalb die Leistungsbeschreibung, die in § 8 VOL/A geregelt ist. Die Verpflichtung, die Leistung eindeutig und erschöpfend zu beschreiben, liegt im Interesse von Auftragnehmer und Auftraggeber. Sie soll sicherstellen, daß die Bewerber die Beschreibung im gleichen Sinne verstehen und daß die Angebote besser verglichen werden können. Der Auftraggeber soll anhand der Angebote über den Zuschlag ohne weitere Verhandlungen entscheiden können. Es gibt zwei Arten der Leistungsbeschreibung:

- Die **funktionale** Leistungsbeschreibung erlaubt den Bietern, in stärkerem Maß Leistungen unter Einschluß technischer Neuerungen anzubieten.
- Bei der **konstruktiven** Leistungsbeschreibung wird die Lösung durch systemtechnische Angaben mehr oder weniger weitgehend festgelegt. Sie erleichtert zwar wegen der genaueren Beschreibung den Vergleich der Angebote, birgt aber die Gefahr in sich, daß durchaus leistungsfähige Mitbewerber aus dem Wettbewerb ausgeschlossen werden. In der Praxis kann dies soweit gehen, daß immer nur bestimmte Wettbewerber, auf deren Angebot die Anforderungen zugeschnitten sind, den Zuschlag erhalten. Bei der funktionalen Leistungsbeschreibung wird dagegen der Wettbewerb verstärkt.

18.2.3 Förmlichkeit und Wettbewerbsgleichheit

Bei öffentlicher und beschränkter Ausschreibung ist ein genau normiertes Verfahren vorgeschrieben. So darf mit den Bietern nur verhandelt werden, um Zweifel

über die Angebote zu beheben. Andere Verhandlungen, besonders über Änderungen der Angebote oder Preise, sind unstatthaft. Die Förmlichkeit des Verfahrens soll sicherstellen, daß der Wettbewerb ordnungsgemäß abläuft und insgesamt Wettbewerbsgleichheit herrscht.

Die freihändige Vergabe sieht zwar kein förmliches Verfahren vor, es sind aber auch hier eine Reihe von Vorschriften der VOL/A anzuwenden. So ist der Bewerberkreis zu erkunden, sollen die Angebote im Wettbewerb eingeholt werden, sind die Angebotsunterlagen sorgfältig aufzubewahren und die Gründe für die freihändige Vergabe aktenkundig zu machen.

18.3 Prüfungsfeststellungen

Der ORH geht bei seinen Prüfungen der DV auch der Frage nach, ob die Verwaltung diese Vorschriften ausreichend beachtet, vor allem die Leistungen soweit wie möglich im Wettbewerb vergibt, und ob insgesamt alle Maßnahmen getroffen werden, um eine wirtschaftliche Beschaffung sicherzustellen. Die in der letzten Zeit durchgeführten Prüfungen haben ergeben, daß

- Leistungen ohne Notwendigkeit und ohne ausreichende Begründung immer noch zu wenig im Wettbewerb vergeben und dadurch mögliche Preisvorteile nicht genutzt wurden,
- in den Fällen, in denen ein Wettbewerb stattgefunden hat, die Wettbewerbsgleichheit dadurch beeinflußt wurde, daß die Anforderungen sehr stark auf die Produkte eines Herstellers ausgerichtet waren oder nicht geforderte bzw. zusätzliche Leistungen eines Herstellers zu hoch bewertet und damit die Vorteile des Wettbewerbs weitgehend wieder zunichte gemacht wurden.

Hierzu einige Beispiele:

18.3.1 Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (Kap. 03 07)

Das Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (LfStaD) hat für den Austausch der Zentraleinheit (Beschaffungswert 3 Mio DM) nur von einem Hersteller ein Angebot eingeholt und diesem den Zuschlag erteilt. Begründet wurde diese freihändige Vergabe damit, daß es sich um ein zeitlich befristetes, besonders günstiges Angebot handelte. Noch vor der Zuschlagserteilung ging allerdings ein unaufgefordert abgegebenes Angebot eines anderen Herstellers ein, das um etwa

1 Mio DM billiger war. Die Verwaltung teilt dazu mit, eine Wirtschaftlichkeitsrechnung habe ergeben, daß dieses Angebot unter Berücksichtigung des mit einem Wechsel verbundenen zusätzlichen Aufwands nicht wirtschaftlicher gewesen wäre. Nach Auffassung des ORH hätte dies nur festgestellt werden können, wenn Alternativen dieses und ggf. weiterer Hersteller ernsthaft geprüft worden wären.

Zwischen 1990 und 1992 wurden ebenfalls ohne Ausschreibung bei demselben Hersteller periphere Geräte (wie z.B. Magnetplatten- und Magnetbandeinheiten) für 1 Mio DM gekauft. Insbesondere bei diesen Geräten hätten die Möglichkeiten des Wettbewerbs genutzt werden können, weil hier ein Übergang von einem Hersteller auf einen anderen ohne großen zusätzlichen Aufwand möglich ist. Die Verwaltung bestreitet dies. Der ORH hält die mit einem Herstellerwechsel verbundenen Probleme für nicht so gewichtig; sonst hätten nicht verschiedene andere staatliche Rechenzentren schon seit Jahren von einer solchen Lösung Gebrauch machen können, ohne daß bisher Schwierigkeiten aufgetreten sind.

18.3.2 Regierungen (Kap. 03 08)

Im Oktober 1990 wurde vom Staatsministerium des Innern ein Rahmenvertrag über die Beschaffung von UNIX-Rechnern und -Standardsoftware mit einem Volumen von 12 Mio DM ohne öffentliche Ausschreibung geschlossen. Die Vergabe erfolgte vielmehr freihändig nach Durchführung eines öffentlichen Teilnahmewettbewerbs.

Das Staatsministerium rechtfertigte seine Vorgehensweise damit, die Leistung habe nach Art und Umfang vor der Vergabe nicht so eindeutig und erschöpfend beschrieben werden können, daß hinreichend vergleichbare Angebote zu erwarten waren. Dies trifft nach Auffassung des ORH nicht zu, sonst hätte das Staatsministerium auch für den Teilnahmewettbewerb keinen Anforderungskatalog erstellen können, anhand dessen die eingehenden Angebote funktional und preislich bewertet wurden. Das weitere Argument, es habe eine freihändige Vergabe erfolgen müssen, weil bei einer Ausschreibung nicht nachverhandelt werden könne, verkennt völlig das Wesen der öffentlichen Ausschreibung. Keiner der in der VOL/A aufgeführten Tatbestände, die eine freihändige Vergabe rechtfertigen, trifft auf die Beschaffungsmaßnahme des Staatsministeriums zu.

Für den öffentlichen Teilnahmewettbewerb wurde eine Angebotsfrist von lediglich zehn Tagen festgelegt. Es ist daher nicht verwunderlich, daß von 28 Unterneh-

men, die sich dafür interessiert hatten, nur sechs ein fristgerechtes Angebot abgegeben haben. Die eigentliche Auswahlentscheidung wurde zwischen zwei Anbietern getroffen. Derjenige mit dem ungünstigeren Angebot konnte aufgrund einer Besprechung mit dem Staatsministerium sein ursprüngliches Angebot erheblich verbessern, weil nunmehr eine Ausstattung von 800 Arbeitsplätzen zugrunde gelegt wurde, während den übrigen Bietern mitgeteilt worden war, sie hätten von 160 Arbeitsplätzen auszugehen. Außerdem wurde das Angebot des Mitbewerbers fiktiv mit weiteren Kosten für einen stärkeren Prozessor belastet, ohne daß ein neues oder geändertes Angebot abgegeben worden wäre. Die Wettbewerbsgleichheit war daher nicht mehr gewährleistet.

Hinsichtlich der sehr kurzen Angebotsfrist beruft sich das Staatsministerium auf die besondere Dringlichkeit der Beschaffung und verweist darauf, daß sich keiner der Anbieter über die kurze Frist beschwert habe. Außerdem sei auch dem Mitbewerber die Chance gegeben worden, sich auf das erhöhte Beschaffungsvolumen einzustellen. Sein Angebot sei auch nicht fiktiv mit den Kosten eines stärkeren Prozessors belastet worden.

Bei einem so großen Projekt im Umfang von mehreren Millionen DM, das sich über mehrere Jahre hinzieht, ist eine derart kurze Angebotsfrist nicht ausreichend und auch ungewöhnlich. Aus den Vergabeunterlagen ergibt sich kein einziger Hinweis, daß auch Mitbewerber über das erhöhte Beschaffungsvolumen informiert worden wären. Bei der Vergabeentscheidung wurde nach den Ermittlungen des ORH bei dem Mitbewerber nicht der angebotene Rechner, sondern ein wesentlich teureres Modell zugrunde gelegt.

Mitte 1993 wurde das Volumen des Rahmenvertrags um 10 Mio DM auf insgesamt 22 Mio DM erhöht. Darüber fand weder eine öffentliche Ausschreibung noch ein Teilnahmewettbewerb statt. Die Begründung, es habe sich dabei nur um zusätzliche Lieferungen gehandelt, reicht nicht aus. Auch der Hinweis der Verwaltung, daß bei einem Wechsel des Herstellers trotz der beschafften offenen Systeme technische Unvereinbarkeiten oder Schwierigkeiten auftreten hätten können, kann die freihändige Vergabe nicht rechtfertigen. Eines der wesentlichen Merkmale offener Systeme ist gerade die weitestgehende Herstellerunabhängigkeit. Bereits in der ersten Ausschreibung war eine Festlegung auf offene Systeme erfolgt, um Herstellerunabhängigkeit zu erreichen und Anwendungen auf verschiedene Rechnerklassen und -typen übertragen zu können. Die für die Regierungen beschafften Systeme wurden von der X/Open-Gruppe zertifiziert und entsprechen damit nachweislich dem internationalen UNIX-Standard. Ein Wechsel zu einem anderen Sy-

stem, das diesem Standard entspricht, erfordert lediglich geringen Integrationsaufwand. Die mit einem Herstellerwechsel verbundenen Probleme sind demnach nicht so erheblich, daß sie die völlige Ausschaltung des Wettbewerbs rechtfertigen würden.

18.3.3 Landeskriminalamt und Polizeiverwaltungsamt

(Kap. 03 17, 03 18, 03 19 und 03 21)

Für die Bayerische Polizei wurden durch das Polizeiverwaltungsamt (PVA) und das Landeskriminalamt (LKA) seit 1988 DV-Anlagen und -Geräte im Wert von über 54 Mio DM beschafft.

Die Ausstattung der Polizeidienststellen mit UNIX-Systemen im Umfang von 25,5 Mio DM erfolgte dabei freihändig. Zwar ging dieser Maßnahme 1991 eine beschränkte Ausschreibung mit öffentlichem Teilnahmewettbewerb voraus. Diese enthielt jedoch sehr spezielle, auf die Produkte eines Herstellers ausgerichtete Anforderungen an das Betriebssystem und die DFÜ-Komponenten¹³ sowie die Verpflichtung der Anbieter, die angebotenen Produkte auch an zukünftige Änderungen der Kommunikationsumgebung dieses Herstellers anzupassen, so daß kein Wettbewerb zustande kam. Nachdem die Ausschreibung aufgehoben worden war, erhielt der betreffende Hersteller freihändig einen Auftrag von 7,5 Mio DM. Ende 1992 wurde mit demselben Bieter ohne Ausschreibung ein Rahmenvertrag über ein Volumen von weiteren 18 Mio DM abgeschlossen.

Die Verwaltung weist hierzu darauf hin, ein Übergang auf offene, aber nicht erprobte Übertragungsverfahren sei bisher mit systemtechnischen Risiken verbunden gewesen, die im Hinblick auf die Aufgaben der Polizei nicht eingegangen werden durften. Der Wettbewerb sei jedoch durch diese speziellen Anforderungen nicht ausgeschlossen gewesen, denn es habe schließlich mehrere Anbieter gegeben.

Demgegenüber stellt der ORH fest, daß es zwar mehrere Interessenten gegeben hatte, die aber alle wegen dieser speziellen Anforderungen entweder von vornherein kein Angebot abgaben oder sich im Laufe des Vergabeverfahrens zurückzogen, so daß der Wettbewerb praktisch ausgeschaltet war. Kurzfristig mag es zwar vorteilhaft sein, von den Anbietern die Anpassung an die vorhandene, her-

13) DFÜ = Datenfernübertragung

stellerbezogene Systemumgebung zu verlangen, auf Dauer ist die damit einhergehende Ausschaltung des Wettbewerbs aber nachteilig.

Der ORH hält es daher für geboten, daß auch die Bayerische Polizei künftig verstärkt auf Herstellerunabhängigkeit achtet, damit es zu einem echten Wettbewerb kommt und das für den Staat wirtschaftlichste Ergebnis erreicht wird. Die Verwaltung hat mitgeteilt, sie strebe schon seit geraumer Zeit herstellerunabhängige Produkte an und werde dies in Zukunft verstärkt tun.

18.3.4 Staatsbauverwaltung (Kap. 03 61)

In der staatlichen Hochbauverwaltung werden die seit Anfang der 80er Jahre eingesetzten, inzwischen technisch überholten DV-Anlagen durch neue mehrplatzfähige UNIX-Systeme ersetzt.

Die für die Beschaffung zuständige OBB hat zwar ein DV-Konzept dafür erstellt, jedoch vor der Auftragsvergabe mögliche Alternativen (z.B. vernetzte Arbeitsplatzcomputer) nicht untersucht, auch dann nicht, als bekannt war, daß die für den Einsatz vorgesehene Anwendersoftware überwiegend als Arbeitsplatzcomputer-Lösung unter dem Betriebssystem DOS und nicht unter UNIX bereitgestellt wird. Vielmehr wurde im Mai 1991 ein Rahmenvertrag zur Beschaffung von UNIX-Rechnern einschließlich Standardsoftware mit einem Investitionsvolumen von 12 Mio DM abgeschlossen.

Der Auftrag wurde freihändig vergeben mit der Begründung, daß sich die Fachabteilungen des Ressorts auf UNIX-Anlagen festgelegt hätten, daß nur Hard- und Systemsoftware eines bestimmten Herstellers eingesetzt werden sollte und daß auch die Finanzbauverwaltung Systeme des gleichen Herstellers betreibe und so Kompatibilitäts- und Schnittstellenprobleme vermieden werden könnten.

Diese Argumente können nach Auffassung des ORH die völlige Ausschaltung des Wettbewerbs nicht rechtfertigen. Die Festlegung auf das System eines bestimmten Herstellers hat auch den Projektfortschritt nicht beschleunigt. Vielmehr sind trotzdem Kompatibilitätsprobleme aufgetreten. Wie der Projektverlauf zeigt, werden inzwischen für die Sachbearbeitung im Hochbau überwiegend DOS-Arbeitsplatzcomputer eingesetzt und die ursprünglich dafür beschafften UNIX-Rechner nach erheblichen Anlaufschwierigkeiten überwiegend für die zentrale Datenhaltung und als Netzwerkserver genutzt.

Die Verwaltung teilt dazu mit, daß ihr Vorgehen aufgrund der fachlichen Vorgaben und der von ihr daraus abgeleiteten Sachzwänge zu rechtfertigen sei, räumt aber gleichzeitig ein, daß "fachlich sinnvolle Lösungsalternativen" erst im Zusammenhang mit der schrittweisen Realisierung des DV-Konzepts untersucht wurden.

Auch das Argument der Verwaltung, daß letztlich von dem im Rahmenvertrag ursprünglich veranschlagten Beschaffungsvolumen von über 12 Mio DM nunmehr lediglich Ausgaben von 9 Mio DM anfallen, kann die freihändige Vergabe nicht rechtfertigen, da die kostengünstigere Beschaffung nicht auf die gewählte Vergabeart, sondern auf die allgemeine ständige Verbesserung des Preis-Leistungs-Verhältnisses zurückzuführen ist.

18.3.5 Staatsministerium der Justiz (Kap. 04 01)

Das Staatsministerium der Justiz hat wegen der Lieferung von DV-Systemen einschließlich Grundsoftware seit 1984 elf Rahmenverträge jeweils ohne öffentliche Ausschreibung immer mit derselben DV-Firma über ein haushaltswirksames Beschaffungsvolumen von insgesamt 60 Mio DM abgeschlossen. Das Staatsministerium begründet diese freihändige Vergabe im wesentlichen damit, daß nur auf der Systemplattform dieses einen DV-Herstellers die für die Justiz benötigte Anwendersoftware angeboten werde bzw. lauffähig sei und die einheitliche Hard- und Softwareausstattung der Justizbehörden große Vorteile habe. Die Bindung der Anwendersoftware an DV-Systeme eines Herstellers steht allerdings in Widerspruch zu dem von der Justiz selbst erklärten Ziel, eine Übertragbarkeit der Software auf Systeme verschiedener Hersteller und somit eine grundsätzliche Unabhängigkeit von bestimmten Herstellern zu erreichen. Statt dessen hat die Justiz ihre Abhängigkeit selbst herbeigeführt, weil sie sich vertraglich verpflichtete, die Anwendersoftware für die bayerischen Grundbuchämter nur auf DV-Anlagen des einen Herstellers einzusetzen. Diese Verpflichtung ist man für die Dauer von fünf Jahren sogar für die peripheren Geräte eingegangen, wo grundsätzlich überhaupt keine Bindung zur Anwendersoftware besteht. Die Vorteile einer einheitlichen Ausstattung, die allerdings aus unserer Sicht auf keinen Fall die Ausschaltung des Wettbewerbs rechtfertigen, kommen ohnehin nur eingeschränkt zum Tragen, weil derzeit in der Justiz eine Vielzahl von Rechnertypen mit unterschiedlichen Software-Versionen - wenn auch vom selben DV-Hersteller - eingesetzt wird und sich somit die Situation ähnlich darstellt, als wenn Geräte unterschiedlicher DV-Hersteller vorhanden wären.

Die Gründe für die freihändige Vergabe wurden vom Staatsministerium im wesentlichen im Jahre 1984 formuliert. Bei allen nachfolgenden Rahmenverträgen wurde jeweils darauf Bezug genommen, obwohl sich zum jeweiligen Zeitpunkt der Vertragsabschlüsse durchaus neue Situationen ergeben hatten (z.B. Einbeziehung neuer Anwendungsbereiche), die zumindest zu einer Überprüfung der bisherigen Handlungsweise hätte führen müssen. Unseres Erachtens wäre spätestens zu dem Zeitpunkt, als sich der Übergang des Herstellers auf Rechner mit anderen Prozessoren abzeichnete (etwa 1990) und die Anwendersoftware ohnehin umgestellt werden mußte, auf die Fertigung herstellerneutraler Software hinzuwirken gewesen, um von der sachlich nicht gerechtfertigten Abhängigkeit von einem DV-Hersteller wegzukommen. Deshalb hätte spätestens ab diesem Zeitpunkt die Hard- und Grundsoftwarebeschaffung öffentlich ausgeschrieben werden müssen.

Das Staatsministerium der Justiz zeigt sich in seiner Stellungnahme überzeugt, daß die freihändige Beschaffung auch im Hinblick auf die Wahrnehmung wirtschaftlich günstiger Gelegenheiten als rechtlich geregelter Ausnahmetatbestand zulässig war. Durch den Abschluß von Rahmenverträgen zur einheitlichen Hard- und Softwareausstattung der Justizbehörden hätten gegenüber anderen Technikausstattungen erhebliche Kosteneinsparungen erzielt werden können. Die mehrjährige vertragliche Bindung sei Gegenleistung für die vereinbarten organisatorischen und finanziellen Vorteile gewesen. Das Vorgehen der Justiz habe insgesamt zu einer wirtschaftlichen Beschaffung von Hard- und Software geführt, wodurch die bundesweit führende Stellung der Landesjustizverwaltung Bayern bei der Konzeption und Ausstattung der Justizbehörden mit moderner Datenverarbeitung ermöglicht worden sei.

Ob die Beschaffung von Hard- und Software tatsächlich so wirtschaftlich war, hätte nach Auffassung des ORH nur dann objektiv beurteilt werden können, wenn über Ausschreibungen Angebote verschiedener Hersteller eingeholt und miteinander verglichen worden wären. Dies ist aber nicht erfolgt. Der Hinweis auf den "rechtlich geregelten Ausnahmetatbestand der Wahrnehmung wirtschaftlich günstiger Gelegenheiten" bleibt damit eine unbewiesene Behauptung.

18.3.6 Bayerische Landesanstalt für Ernährung (Kap. 08 05)

1991/92 wurden vom Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten DV-Anlagen und -Geräte im Gesamtwert von über 10 Mio DM beschafft. Für die Beschaffung von PC, Laserdrucksystemen und Laptops wurden öffentliche Aus-

schreibungen durchgeführt. Die zentrale DV-Anlage und die zentralen peripheren Geräte für 8 Mio DM wurden ohne Ausschreibung beschafft mit der Begründung, nur ein Hersteller gewährleiste eine volle Kompatibilität der einzelnen Hard- und Softwarekomponenten im DV-Gesamtsystem und die problemlose Übernahme der eigenentwickelten DV-Verfahren. Im übrigen sei der ausgehandelte Paketpreis ein günstiges Angebot gewesen. Ein Leistungs- und Preisvergleich mit DV-Anlagen anderer Hersteller, um feststellen zu können, ob es sich wirklich um ein günstiges Angebot handelt und ob die bisherige Funktionalität, Leistung und Effizienz auch durch andere Hersteller zugesichert werden kann, wurde jedoch nicht angestellt. Zumindest der Einsatz an das zentrale Rechenzentrum angeschlossener peripherer Geräte wäre nach den Erfahrungen auch anderer staatlicher Anwender unproblematisch gewesen.

In ihrer Stellungnahme legt die Verwaltung nochmals dar, warum "die bisherige Funktionalität, Leistung und Effizienz" der zentralen DV-Anlage nicht durch andere Hersteller zugesichert werden konnte, und erweckt damit den Eindruck, es wären diesbezüglich Verhandlungen mit Herstellern kompatibler Systeme geführt worden. Tatsächlich findet sich in den Beschaffungsunterlagen kein Hinweis darauf, daß andere Hersteller zur Abgabe von Angeboten und von solchen Zusicherungen aufgefordert worden waren. Soweit sich die Verwaltung darauf beruft, der Koordinierungsausschuß Datenverarbeitung habe der beantragten Beschaffung der Geräte dieses einen Herstellers im Wege der freihändigen Vergabe zugestimmt, muß darauf hingewiesen werden, daß der Koordinierungsausschuß Datenverarbeitung bei seinen Entscheidungen davon ausgeht, daß die Verwaltung die Beschaffungsvorschriften beachtet.

18.4 Beschluß des Ministerrats

Der ORH sieht sich in seiner Auffassung durch den Ministerratsbeschluß vom 27. September 1994 bestätigt. Das Kabinett hat eine Verordnung zur besseren Kontrolle bei der Vergabe öffentlicher Aufträge beschlossen, mit der jegliche Ungerechtigkeit und Unregelmäßigkeit bei Ausschreibung und Vergabe von bedeutenden öffentlichen Aufträgen ausgeschlossen werden soll. Es hat ausdrücklich betont, daß Wirtschaft und Steuerzahler zu Recht die strikte Wahrung des Grundsatzes der Gleichbehandlung und der Neutralität bei der Vergabe öffentlicher Aufträge verlangen.

B. FÜR DIE EINZELPLÄNE

EINZELPLAN 03 A

(Staatsministerium des Innern)

19 DV-Einsatz bei den Regierungen

(Kap. 03 08 TitGr. 99)

Das Ergebnis einer Prüfung des ORH aus dem Jahr 1987 hat das Staatsministerium des Innern veranlaßt, ein neues Rahmenkonzept für den DV-Einsatz bei den Regierungen zu erarbeiten und einzuführen. Damit dieses neue Konzept nicht wieder zu einem Verlustgeschäft wird, müssen noch Schwachstellen beseitigt und die durch die DV eingetretene Verringerung des Arbeitsaufwands konsequent in Personalreduzierungen umgesetzt werden. Bisher jedenfalls waren - wie der ORH bei einer Erfolgskontrolle festgestellt hat - die Kosten mit über 40 Mio DM mehr als dreimal so hoch als der Nutzen.

19.1 DV-Rahmenkonzeption REGINA

Der ORH hatte die Datenverarbeitung bei den Regierungen bereits 1987 geprüft und war zu dem Ergebnis gekommen, daß der DV-Einsatz nach dem damaligen Konzept keine Wirtschaftlichkeit erwarten lasse.¹ Das Staatsministerium des Innern berief daraufhin eine Projektgruppe, die ein neues DV-Konzept entwickeln sollte. In die Projektarbeit wurde ein Beratungsunternehmen eingebunden, was Kosten von 160 000 DM verursachte. Mitte 1990 wurde das neue DV-Konzept namens REGINA² vom Staatsministerium abschließend gebilligt. Wesentlicher Inhalt war

- eine Prioritätenliste der automationswürdigen Aufgaben in der Reihenfolge des realisierbaren Effizienzpotentials (Produktivitätsgewinns),

1) vgl. ORH-Bericht 1988 TNr. 44 und Nr. 4 des LT-Beschlusses vom 12. Juli 1989 (Drs. 11/12431)

2) REGINA = Automatisierte Informationsverarbeitung bei den Regierungen

- die Feststellung, daß bereits der Einsatz von Standardsoftware (Textverarbeitungs-, Kalkulations- und Datenbanksysteme) einen wesentlichen Beitrag zur Realisierung des Effizienzpotentials erwarten läßt, ohne daß nennenswerte Entwicklungskosten erforderlich wären,
- die weitere Feststellung, daß zwei Drittel aller Aufgaben auf Arbeitsplatzrechnern (PC) abgewickelt werden können und lediglich ein Drittel mehrplatzfähige Rechner (Zentral- bzw. Abteilungsrechner) benötigen,
- die Aufgabe des Großrechnerkonzepts und die Festlegung auf UNIX als gemeinsames Betriebssystem für die Zentral-, Abteilungs- und Arbeitsplatzrechner bei allen Regierungen.

Die mit REGINA angestrebte Konfiguration geht von insgesamt 800 Bildschirmarbeitsplätzen mit Investitionskosten von 18,7 Mio DM aus. Damit soll ein jährlicher Nutzenüberhang von 2,1 Mio DM erwirtschaftet werden, wobei der Nutzen aber erst fünf Jahre nach der Einführung voll zum Tragen kommen soll.

19.2 Konzeptionelle Schwachstellen

Die Regierungen sind gemeinsame Mittelbehörden für mehrere Ressorts. Wegen der daraus resultierenden Kommunikationsstruktur ist eine Einpassung in die bestehenden DV-Strukturen der beteiligten Fachverwaltungen besonders wichtig. Diesem Gesichtspunkt wurde in REGINA zu wenig Bedeutung beigemessen. Statt zu untersuchen, wie die Automatisierung bei den Regierungen in die DV-Konzepte der Fachressorts integriert und in welcher Weise die zur Aufgabenbewältigung in vielen Fällen zweckmäßige Anwendungs- und Datenkompatibilität zwischen Staatsministerien, Regierungen und nachgeordneten Behörden erreicht werden könnte, wurde versucht, mit einem regierungsintern einheitlichen System die Eigenständigkeit der Regierungen im informationstechnischen Bereich hervorzuheben. Dabei wurde verkannt, daß die Bündelungsfunktion der Regierungen nicht zwangsläufig eine über alle Abteilungen hinweg einheitliche DV-Ausstattung erfordert, zumal der regierungsexternen Kommunikation eine deutlich größere Bedeutung zukommt als der regierungsinternen, wie in REGINA selbst festgestellt wurde. Besonders jene Abteilungen der Regierung, die starke informationstechnische Beziehungen zu anderen Behörden haben und dort vom Konzept für die Regierung abweichende DV-Umgebungen vorfanden, gerieten hierdurch ins Abseits und konnten z.T. nur mit Hilfe von Leihgeräten der Fachverwaltung an der fachbezogenen DV teilhaben.

19.3 Stand der REGINA-Umsetzung

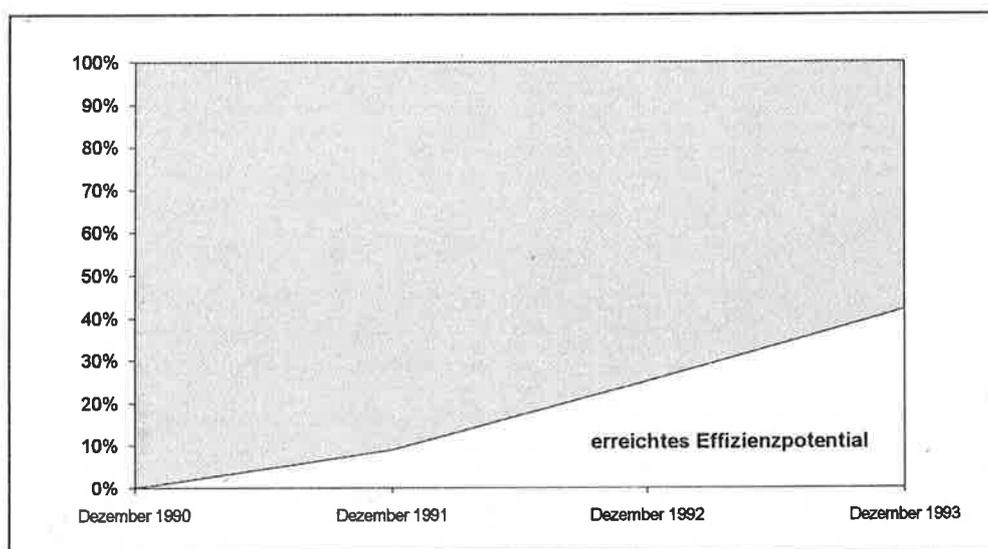
Inzwischen bestehen bei den Regierungen nahezu 1 000 Bildschirmarbeitsplätze. Damit ist die dem Rahmenkonzept zugrunde liegende Konfiguration bereits übertroffen. Auch hinsichtlich der Investitionskosten war Ende 1993 der Rahmen deutlich überschritten: Von 1990 bis 1993 wurden insgesamt 23 Mio DM für die Beschaffung der Hard- und Software (einschließlich Installation) und die Entwicklung von Anwendersoftware ausgegeben.

19.3.1 Entwicklung neuer Verfahren

Die Entwicklung von fachbezogenen DV-Verfahren konnte mit der Hardwareausstattung bei weitem nicht Schritt halten. Von den 25 Aufgaben der REGINA-Prioritätenliste mit dem höchsten Effizienzpotential (sie machen bereits über 77 % des gesamten erreichbaren Produktivitätsgewinns aus) konnten bis Ende 1993 erst 42 % des Effizienzpotentials dieser Aufgaben erschlossen werden.

Effizienzpotential der 25 Aufgaben höchster Priorität

Schaubild



19.3.2 Übernahme bestehender Verfahren

Als bedeutendstes BS 2000-Verfahren mußte das Personalverwaltungssystem DIAPERS auf das neue Betriebssystem umgestellt werden, weil sich das Staatsministerium entgegen dem Vorschlag der Projektgruppe dafür entschieden hatte,

die bisher nicht mit Großrechnern ausgestatteten Regierungen nicht übergangsweise an die Regierung von Oberbayern anzuschließen, sondern die vorhandenen BS 2000-Verfahren schnellstmöglich auf UNIX zu portieren. Zwei Softwarefirmen boten an, DIAPERS bis spätestens Ende 1992 umzustellen. Obwohl die schnelle Übertragung von DIAPERS auf UNIX für den Erfolg der Migrationsstrategie von ausschlaggebender Bedeutung war, entschied sich das Staatsministerium gegen eine Portierung und für eine Neuentwicklung von DIAPERS auf UNIX-/INFORMIX-Basis,³ die erst Mitte bis Ende 1994 abgeschlossen sein sollte.

Nach Mitteilung des Staatsministeriums wird DIAPERS.X erst Ende 1996 bei allen Regierungen zum Einsatz kommen können. Die von der Verwaltung gewählte Vorgehensweise hat somit zu einer deutlichen Verzögerung bei der DV-Unterstützung für die Personalverwaltung geführt.

Die bisherigen Erfahrungen aus dem Pilotbetrieb mit der Basisversion von DIAPERS.X zeigen zudem, daß die derzeit eingesetzten Abteilungsrechner für den praktischen Einsatz nicht leistungsfähig genug sind, selbst wenn außer DIAPERS.X kein weiteres DV-Verfahren auf diesen Rechnern eingesetzt wird. Das Staatsministerium möchte aus diesem Grund für DIAPERS.X leistungsstärkere und damit teurere Systeme beschaffen. Dies kann aber aus der Sicht des ORH nicht befriedigen, weil die Ursachen für den enormen Ressourcenverbrauch von DIAPERS.X damit nicht beseitigt werden und sich durch die weitere Erhöhung der Kosten negative Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit ergeben.

19.3.3 Einzelplatzsysteme

Auch konzentrierte sich das Staatsministerium zunächst ausschließlich auf die Beschaffung von UNIX-Abteilungsrechnern. Immer wieder geäußerte Wünsche der Regierungen nach einer Ergänzung der DV-Ausstattung mit Arbeitsplatzrechnern wurden vom Staatsministerium restriktiv behandelt. Obwohl nach REGINA immerhin zwei Drittel aller Aufgaben auf Arbeitsplatzrechnern abgewickelt werden können und für jede Aufgabe festgestellt worden war, ob sie für Einzelplatzsysteme geeignet ist, mußte jede PC-Beschaffung als angebliche Ausnahme vom REGINA-Konzept ausführlich begründet und vom Staatsministerium in jedem Einzelfall bewilligt werden. Selbst dort, wo - wie in den Abteilungen 7 (Landwirtschaft) der Regierungen - fast alle Aufgaben mit verfügbarer Software auf der Basis von

3) Projektname DIAPERS.X

Einzelplatzsystemen erledigt werden können, sträubte sich das Staatsministerium bis Mitte 1993, die Regierungen mit den hierfür erforderlichen PC auszustatten.

19.4 Wirtschaftlichkeit des DV-Einsatzes und Erfolgskontrolle

19.4.1 Ausgehend von der in REGINA enthaltenen vorläufigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, die bei jährlichen Kosten von 11,3 Mio DM und einem jährlichen Nutzen von 13,4 Mio DM zu einem jährlichen Nutzenüberhang von 2,1 Mio DM kommt, hatte der Koordinierungsausschuß Datenverarbeitung (Art. 8 EDVG) das Rahmenkonzept zustimmend zur Kenntnis genommen und die daraus resultierenden Beschaffungsmaßnahmen für die Jahre 1990 bis 1992 gebilligt. Er verband damit aber die Aufforderung an das Staatsministerium, die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens bei künftigen Anträgen näher zu konkretisieren. Trotz dieses Beschlusses leitete das Staatsministerium auch 1993 und 1994 Beschaffungsmaßnahmen ein, ohne erneut den Koordinierungsausschuß zu beteiligen und die Wirtschaftlichkeit methodisch richtig nachzuweisen.

19.4.2 Der ORH hat im Rahmen einer Erfolgskontrolle die Kosten und den monetär bewertbaren Nutzen des DV-Einsatzes bei den Regierungen geprüft. Untersucht wurde der Zeitraum von 1990 bis 1993, der von REGINA umfaßt wird. In diesem Zeitraum sind Kosten von 41,3 Mio DM entstanden; demgegenüber konnte lediglich ein Nutzen von 12 Mio DM realisiert werden (vgl. nachfolgende Zahlenübersicht).

Kosten-Nutzen-Gegenüberstellung des DV-Einsatzes bei den Regierungen

Zahlenübersicht

	1990 TDM	1991 TDM	1992 TDM	1993 TDM
DV-Nutzen	892	1 442	4 020	5 680
DV-Kosten	6 162	9 849	12 728	12 595
Differenz	- 5 270	- 8 407	- 8 708	- 6 915
Kumulation				
DV-Nutzen	892	2 334	6 354	12 034
DV-Kosten	6 162	16 011	28 739	41 334
Differenz	- 5 270	- 13 677	- 22 385	- 29 300

Somit ist es bisher nicht gelungen, den DV-Einsatz bei den Regierungen wirtschaftlich zu gestalten. Die Wirtschaftlichkeit des DV-Einsatzes wurde auch des-

halb nicht erreicht, weil die vom ORH bereits 1988 aufgezeigten Maßnahmen zur Kostenreduzierung und Nutzenrealisierung nicht oder nur unvollständig umgesetzt wurden.

19.4.3 Das Staatsministerium vertritt die Auffassung, der ORH habe den Nutzen viel zu niedrig angesetzt und insbesondere Nutzeffekte, die nicht unmittelbar monetär bewertbar seien, außer acht gelassen. Ziel der DV-Einführung bei den Regierungen sei auch, die Verfahren wesentlich zu kürzen, den Service für die Bürger zu verbessern und eine sofortige Auskunftsbereitschaft zu ermöglichen. Gleichzeitig räumt das Staatsministerium aber ein, daß die DV bei den Regierungen noch unwirtschaftlich ist. Bei der DV-Einführung habe Lehrgeld gezahlt werden müssen. Auch habe sich der Einsatz von DV-Verfahren mit erheblichem Effizienzpotential verzögert. Besonderes Gewicht legt die Verwaltung auf die Aussage, jedenfalls die "haushaltswirtschaftliche Bilanz" sei positiv, weil für die DV keine neuen Stellen geschaffen, im Vorgriff auf die Rationalisierung aber 20 Stellen eingezogen worden seien.

Diese Betrachtungsweise läßt keine zutreffende Aussage zur Wirtschaftlichkeit zu. Nach den Berechnungen des ORH ist das Ergebnis keinesfalls positiv, weil den eingesparten 20 Stellen mit einem rechnerischen Einsparungsvolumen von 6 Mio DM in vier Jahren Sachausgaben für die Datenverarbeitung von 23 Mio DM gegenüberstehen.

19.4.4 Allerdings wäre nach Auffassung des ORH auch unter den gegebenen Umständen noch ein wirtschaftlicher DV-Einsatz erreichbar, wenn endlich energische Maßnahmen zur Senkung der Kosten ergriffen würden und die durch den DV-Einsatz bereits eingetretene Verringerung des Arbeitsaufwands mit Nachdruck in entsprechende Personalreduzierungen umgesetzt würde.

Um die verhältnismäßig hohen Kosten pro Arbeitsplatz (über 20 000 DM statt der prognostizierten 15 000 DM) zu senken, sollte insbesondere geprüft werden, ob nicht verstärkt Arbeitsplatzrechner im Rahmen einer Client-Server-Architektur eingebunden werden können, um die Abteilungsrechner zu entlasten und Investitionen in diese Rechnerklasse zu verringern. In vielen Fällen - vor allem im Bereich der Fachaufgaben - könnte der Entwicklungsaufwand (über 10 000 DM pro Bildschirmarbeitsplatz statt der prognostizierten knapp 8 000 DM) ganz oder teilweise entfallen, wenn geeignete Standardsoftware zur Verfügung gestellt würde, Programme der Fachverwaltungen übernommen würden und mit anderen Ländern zusammengearbeitet würde.

In allen Organisationseinheiten der Regierungen, in denen DV-Verfahren zum Einsatz kommen, sind noch Personaleinsparungen möglich. So hat der ORH beispielsweise im Schreibdienst auf der Grundlage des Personaleinsatzes vor der Einführung der DV durch einen Querschnittsvergleich ermittelt, daß allein dort mindestens 61 Kräfte durch die DV eingespart werden könnten. Soweit bei den 25 Aufgaben höchster Priorität das Effizienzpotential Ende 1993 bereits erschlossen war (vgl. TNr. 19.3.1), wären Personaleinsparungen im Umfang von über 42 Bediensteten erzielbar, die weitgehend noch nicht realisiert sind. Der bereits durch diese beiden Maßnahmen erreichbare Nutzenüberhang könnte weiter erhöht werden, wenn die REGINA-Prioritätenliste endlich zügig abgearbeitet würde und nicht nur allgemeine Verwaltungsaufgaben, sondern auch die Fachaufgaben stärker durch DV unterstützt würden. Hierzu müßte allerdings die Abstimmung mit den betroffenen Ressorts deutlich verbessert werden.

- 19.4.5** Das Staatsministerium will diese Vorschläge zumindest teilweise aufgreifen und schnellstmöglich Maßnahmen ergreifen, die zu einer Verbesserung der Wirtschaftlichkeit führen sollen. Insbesondere will es die Entwicklung und den Einsatz weiterer DV-Verfahren beschleunigen und in Kooperation mit den Fachressorts verstärkt Standardsoftware und PC einsetzen. Vor allem aber möchte das Staatsministerium Ziele für den stufenweisen Abbau von Personal infolge der DV-Einführung vorgeben.

Insbesondere im Personalabbau sieht der ORH einen entscheidenden Schritt für eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit. Die angestrebte Personalverringering sollte daher tatkräftig verwirklicht werden.

20 Personalausstattung und Arbeitsbelastung einer Polizeiinspektion

(Kap. 03 18)

Zur Betreuung des Dienstbereichs einer Polizeiinspektion werden 20 Polizeivollzugsbeamte zuviel eingesetzt. Eine entsprechende Reduzierung würde zu einer Personalkosteneinsparung von jährlich 1,5 Mio DM führen.

- 20.1** Nach dem Wegfall der innerdeutschen Grenze am 1. Oktober 1990 wurden eine Grenzpolizeiinspektion und eine Grenzpolizeistation aufgelöst und in eine Polizeiinspektion als Landespolizeidienststelle umgewandelt. Die Sollstärke wurde zu-

nächst auf 35 Beamte festgesetzt und zum 1. Mai 1993 auf 34 verringert. Das Staatsministerium legte diesen Sollstärken einen prognostizierten Anstieg der Kriminalität und der Verkehrsbelastung und das Sonderprogramm "Polizeiinspektion 35", nach dem für Polizeiinspektionen zur Gewährleistung des Dienstes rund um die Uhr eine Größenordnung von 35 Beamten angestrebt ist, zugrunde.

Der ORH hat Ende 1993 bei dieser Polizeiinspektion festgestellt, daß

- der Sollstärke von 34 Beamten eine Iststärke von 46 (bereinigte Iststärke 43) gegenübersteht.
- die Polizeidichte (Polizeibeamte je Einwohner) gegenüber allen übrigen Polizeiinspektionen im Bereich des Polizeipräsidiums überdurchschnittlich hoch ist (1 : 477; bei den übrigen Polizeiinspektionen zwischen 1 : 680 und 1 : 1 259).
- das Personal dieser Polizeiinspektion beim Vergleich der Fallzahlen aus der Kriminalitätsstatistik mit der Personalausstattung (bereinigte Iststärke) aller 19 Polizeiinspektionen und drei Polizeistationen im Bereich des Polizeipräsidiums weit **unterdurchschnittlich ausgelastet** ist. So war 1992 und 1993 nach der Kriminalitätsstatistik nur knapp ein Drittel der Fälle gegenüber den anderen vergleichbaren Dienststellen zu bearbeiten. Auch bei der Anzahl der zu bearbeitenden Verkehrsunfälle 1992 und 1993 liegt diese Polizeiinspektion weit unter dem Durchschnitt der anderen Dienststellen im Schutzbereich.

Der ORH hat aufgrund dieser Feststellungen die Auffassung vertreten, daß eine angemessene Auslastung des Personals nicht gegeben ist. Der bei Errichtung der Polizeiinspektion 1990 vom Staatsministerium prognostizierte Anstieg der Kriminalität und der Verkehrsbelastung hat sich nicht in dem Umfang bestätigt, der eine Ist- bzw. Sollstärke von 34 Beamten erfordert. Da der festgestellte Arbeitsanfall allenfalls den Einsatz von 15 bis 18 Beamten rechtfertigt, ist die Soll- und Iststärke dementsprechend anzupassen.

20.2

Das Staatsministerium hat im August 1994 zur Iststärke vorgetragen, daß es aus sozialen und fürsorgerischen Gründen bei den Polizeidienststellen entlang der ehemaligen innerdeutschen Grenze einen gewissen Personalüberhang in Kauf genommen habe, allerdings mit der Vorgabe, diesen Zug um Zug abzubauen. Vom Polizeipräsidium würden zum Ausgleich der personellen Überbesetzung immer wieder Beamte zu stark belasteten Dienststellen abgeordnet und somit liege die bereinigte Iststärke derzeit nur bei 37 Beamten. Diese Vorgehensweise würde so-

lange beibehalten werden, bis sich die Iststärke durch Ruhestands- und andere Versetzungen der Sollstärke angeglichen hat.

Zur bestehenden Sollstärke von 34 Beamten hat das Staatsministerium darauf hingewiesen, daß noch 1994 die Sollstärken auf der Basis aktueller Daten (Belastungszahlen) nach der von einer Sollstärkenkommission erarbeiteten Berechnungsmethode unter Einschluß auch der Dienststellen entlang der ehemaligen innerdeutschen Grenze neu berechnet werden würden. Eine Umsetzung des Ergebnisses sei für Anfang 1995 zu erwarten. Inwieweit dann auch organisatorische Konsequenzen angezeigt seien, bliebe abzuwarten.

- 20.3** Der ORH hält es für geboten, seine Feststellungen bei der Berechnung durch die Sollstärkenkommission zu berücksichtigen und baldmöglichst umzusetzen. So könnten gegenüber dem derzeitigen Ist von 37 etwa 20 Stellen und damit jährlich 1,5 Mio DM eingespart werden.

21 Neubaumaßnahme Polizeipräsidium Oberbayern in München

(Kap. 03 18 Tit. 710 01)

Beim Neubau für das Polizeipräsidium Oberbayern hat der ORH die mangelhafte Bauabwicklung beanstandet. Mit dem Bau ist begonnen worden, obwohl die Planung nicht abgeschlossen war. Beträchtliche Nachträge und Regieleistungen waren die Folge, die bei sorgfältiger Bauvorbereitung und gesicherter Planung weitgehend zu vermeiden gewesen wären. So stiegen beispielsweise die Kosten für die Malerarbeiten auf mehr als das Zweifache.

In den Jahren 1983 bis 1987 wurde ein Neubau für das Polizeipräsidium Oberbayern und das Landesamt für Verfassungsschutz sowie die Polizeiinspektion 14 errichtet. Die Baumaßnahme wurde 1990 mit Baukosten von 69,9 Mio DM abgerechnet. Der ORH hat dazu folgendes festgestellt:

21.1 Baubeginn ohne gesicherte Planung

Ursprünglich sollte bereits 1981 mit dem Bau begonnen werden. Nach Ausschreibung der wichtigsten Gewerke wurde die Maßnahme jedoch 1981 zugunsten einer anderen Maßnahme zurückgestellt. Das beteiligte Personal wurde für andere Aufgaben eingesetzt.

Für das Bauamt überraschend hat das Staatsministerium des Innern im Juni 1983 verfügt, mit dem Bau noch im Herbst 1983 zu beginnen. Das ehemals beteiligte Personal konnte bis auf wenige Ausnahmen nicht mehr eingesetzt werden, weil es entweder ausgeschieden oder mit anderen dringlichen Aufgaben befaßt war. Zwischenzeitlich waren auch in erheblichem Umfang Änderungs- und Ergänzungswünsche der Nutzer angefallen, so z.B. eine Umplanung für die Polizeiinspektion 14.

Trotzdem wurde mit dem Bau 1983 ohne gesicherte Planung begonnen. In die Ausschreibungen, die im wesentlichen nach den alten Plänen von 1981 im Maßstab 1 : 100 erfolgten, konnten zum großen Teil die nachträglichen Nutzerforderungen nicht mehr eingearbeitet werden.

Als Folge des überstürzten Baubeginns konnten die erforderlichen Änderungen erst bei der verspätet vorgenommenen Detailplanung und z.T. erst nach Beginn bzw. Ausführung der Rohbauarbeiten berücksichtigt werden, wobei auch Abbruch- und Umbauarbeiten an neu hergestellten Bauteilen notwendig wurden. Dies führte, wie nachfolgend dargestellt, zu einer unbefriedigenden Bauabwicklung.

21.2 Ausschreibung

Entgegen den für staatliche Bauvorhaben geltenden Vergabegrundsätzen, nach denen die öffentliche Ausschreibung anzuwenden ist, wurden die Bauleistungen nur aufgrund von beschränkten Ausschreibungen vergeben. Nur in ganz wenigen Fällen wurde ein öffentlicher Teilnahmewettbewerb vorgeschaltet.

Der ORH hat inzwischen das Vergabeverhalten der Hochbauämter seit 1982 im Jahresbericht 1992 (TNr. 20) ausführlich behandelt. Der Landtag hat daraufhin die Staatsregierung ersucht, bei der Vergabe von Bauleistungen entsprechend dem Haushaltsrecht grundsätzlich öffentlich auszuschreiben, um einen umfassenden Wettbewerb sicherzustellen und wettbewerbsschädigenden Verhaltensweisen entgegenzuwirken (vgl. Nr. 2 Buchstabe d des Beschlusses vom 17. Juni 1993, LT-Drucksache 12/11732).⁴

4) Zur Notwendigkeit einer Vergabe im Wettbewerb vgl. TNr. 18.

21.3 Nachträge, Regieleistungen

Der Baubeginn ohne abgeschlossene Planung und die vielen nachträglichen Nutzerforderungen führten zu ungewöhnlich hohen Kostenanteilen für Nachtragsaufträge und Regiearbeiten. Der ORH hat beispielhaft elf Gewerke in nachfolgender Zahlenübersicht dargestellt, die rd. 57 % der Gesamtkosten ausmachen (vgl. Zahlenübersicht 1).

Nachträge und Regieleistungen

Zahlenübersicht 1

Gewerk	Hauptauftrag	Nachträge		Regie		zusammen DM
	DM	DM	%	DM	%	
Rohbauarbeiten	18 718 801	4 291 318	22,9	1 302 039	7,0	24 312 158
Elektroarbeiten	1 343 505	680 007	50,6	284 825	21,2	2 308 337
Malerarbeiten	372 068	160 766	43,2	284 825	76,6	817 659
Metallbauarbeiten	3 883 118	668 218	17,2			4 551 336
Metallbauarbeiten	1 740 210	407 336	23,4	24 082	1,4	2 171 628
Heizungsarbeiten	859 652	176 439	20,5	60 251	7,0	1 096 342
lüftungstechnische Anlagen	1 575 979	380 397	24,1	61 925	3,9	2 018 301
Bodenbelagsarbeiten	206 271	120 154	58,3	28 589	13,9	355 014
Beleuchtungsanlage	708 797	272 995	38,5			981 792
Baufeinsteinreinigung	46 125	85 682	185,8	46 403	100,6	178 210
Sanitärinstallation	1 022 993	95 194	9,3	119 489	11,7	1 237 676
Insgesamt	30 477 519	7 338 506	24,1	2 212 428	7,3	40 028 453

Die Zahlenübersicht zeigt, daß bei den vorgenannten Gewerken die Nachtragsleistungen 24 % und die Regieleistungen über 7 % des Hauptauftrags ausmachten. Diese Prozentsätze sind für Neubauten entschieden zu hoch. Bei sorgfältiger Planungsvorarbeit dürften allenfalls bis zu 5 % Nachträge und bis zu 3 % Regieleistungen entstehen.

Besonders aufgefallen sind die Gewerke Malerarbeiten und Elektroarbeiten:

Bei den **Malerarbeiten** betragen die Nachträge 43 % des Hauptauftrags und die Regiearbeiten sogar über 76 %. Insgesamt haben sich die Malerarbeiten mehr als verdoppelt, die nach Angaben der Verwaltung wegen umfangreicher Änderungen während der Bauzeit, durch Nutzeränderungen, insbesondere durch nachträgliche Verlegung von Daten- und Sicherungsleitungen notwendig wurden.

Die Kosten für **Elektroarbeiten** stiegen gegenüber dem Hauptauftrag durch Nachträge um über 50 % und durch Regiearbeiten um über 21 %. Insgesamt erhöhten sich die Kosten um 1,3 Mio DM auf 2,3 Mio DM. Das Bauamt begründet diese Mehrkosten mit zusätzlichen Nutzerwünschen (z.B. Sicherungstechnik) und zusätzlichen Leitungstrassen. Der ORH hat aber bei diesem Gewerk auch strafrechtlich relevante Manipulationen aufgedeckt.

21.4 Bauzeitverzögerungen

Die ständigen Änderungen während der Bauzeit führten zu Zeitverzögerungen insbesondere beim Rohbau. Wegen der verlängerten Vorhaltung von Personal und Baustelleneinrichtung sind Mehrkosten von 780 000 DM entstanden.

21.5 Zusammenfassung

Nach Auffassung des ORH sind beim Neubau des Polizeipräsidiums Oberbayern Mehrkosten in Millionenhöhe entstanden, weil

- die öffentliche Ausschreibung vollständig ausgeschaltet wurde und der Wettbewerb dadurch stark eingeschränkt war,
- der Planungs- und Bauablauf zu Nachträgen und Regieleistungen von über 10 Mio DM geführt hat und
- der Bauablauf durch die ständigen Änderungen erheblich erschwert wurde.

Die von der Verwaltung zum Teil als Ursache für die hohen Nachträge und Regieleistungen angeführten zusätzlichen Nutzerwünsche hätten wesentlich kostengünstiger verwirklicht werden können, wenn sie von vornherein in die Planung eingeflossen wären.

22 **Neubau einer Bereitschaftspolizeiunterkunft**

(Kap. 03 20 Tit. 745 01)

Beim Neubau einer Bereitschaftspolizeiunterkunft in Sulzbach-Rosenberg mit Gesamtkosten von 200 Mio DM sind nach Meinung des ORH die Ausgaben um rd. 10 % zu hoch gewesen. Eine Ursache liegt in zu knappen Terminvorgaben, eine andere darin, daß der Wettbewerb durch eine auf ortsansässige Bieter beschränkte Ausschreibung beeinträchtigt wurde. Dies hat einen wirtschaftlichen Ablauf der Gesamtmaßnahme nicht zugelassen. Außerdem wird diese Anlage nicht bestimmungsgemäß genutzt.

22.1 **Allgemeines**

In den Jahren 1988 bis 1990 wurden mit einem Kostenaufwand von 200 Mio DM (ohne Grundstückskosten) in Sulzbach-Rosenberg Neubauten einer Unterkunft für die VII. Bereitschaftspolizeiabteilung errichtet. Die Baumaßnahmen werden derzeit abgerechnet. Der ORH hat festgestellt:

22.2 **Wahl des Grundstücks**

Nachdem im Ministerrat im Dezember 1986 die Entscheidung für den Standort gefallen war, wurde aus fünf Grundstücksangeboten das nunmehr verwendete Gelände ausgewählt. Rund 50 % gehörten bereits dem Staat. Zusätzlich wurden noch Grundstücke für 5,8 Mio DM erworben. Durch die Wahl des Grundstücks waren nachstehend aufgeführte Folgemaßnahmen erforderlich:

Folgemaßnahmen

Zahlenübersicht 1

	Mio DM
- Umsiedlung eines Sportvereins und Neubau einer Sportanlage (ohne Grundstückskosten)	2,995
Ersatzgrundstück für den Sportverein	0,862
- Neubau von Straßen und Brücken	2,100
- Lärmschutzwände	0,440
- Bodenverbesserungen auf dem Baugrundstück	0,692
- Schaffen von Ersatzlaichgewässern (ohne Grundstückskosten)	0,460
- Ersatzgrundstück hierfür	0,135
- Umsetzen von Amphibien und Instandsetzungsarbeiten am Amphibienzaun	0,027
- Ersatzwege und Forstweginstandsetzungen, Leuchten für öffentliche Gehwege	0,063
- Pachtgebühren, Vermessungsarbeiten Grünthaler Weiher	0,032
zusammen	7,806

Darüber hinaus kosteten öffentliche Erschließungsmaßnahmen, wie Regenabwasser- und Schmutzwasserkanäle (Länge insgesamt 2,2 km), Drosselbauwerke und Kontrollschächte und die dafür notwendigen Ablösebeträge zusätzlich 2,5 Mio DM.

Die Folgekosten für die alternativ angebotenen Grundstücke wurden von der Verwaltung nicht ausreichend untersucht, was aber bei einem Aufwand dieser Größenordnung notwendig gewesen wäre.

Die OBB führt hierzu aus,

- daß eine Untersuchung aller Grundstücksvarianten im Raum Sulzbach-Rosenberg in dem vom ORH für notwendig erachteten Schärfegrad mehrere Monate in Anspruch genommen hätte und
- daß es bei Grundstücken dieser Größe selbst bei gründlichster Voruntersuchung nicht gelinge, alle Einflußfaktoren auf die späteren Bau- und Nachfolgekosten zu erkennen bzw. deren vollen Umfang zu erfassen.

Der ORH ist angesichts der vorgenannten hohen Kosten gleichwohl der Meinung, daß auf die im Gesetz vorgeschriebene Nutzen-Kosten-Untersuchung trotz des Termindrucks nicht hätte verzichtet werden dürfen.

22.3 Baukosten

Die Gesamtkosten ohne Grundstück betragen nach gegenwärtigem Abrechnungsstand 200 Mio DM und ohne Kfz-Einstellhallen und Tiefgaragen 190 Mio DM. Für diese Summe wurden insgesamt 24 000 m² Hauptnutzfläche (HNF) erstellt. Dies bedeutet - bezogen auf die gesamten Baukosten -, daß der Quadratmeter HNF im Durchschnitt 7 900 DM gekostet hat. Dieser Wert ist für die Nutzung als Polizeiunterkunft, die überwiegend aus Wohn-, Büro- und Sportflächen besteht, zu hoch. Er wäre vertretbar für Gebäude mit überdurchschnittlicher technischer Ausstattung (z.B. Institutsgebäude für vorklinische Medizin).

Der ORH hat die abgerechneten Kosten einzelner Gebäude Vergleichsobjekten gegenübergestellt. Aus Gründen der Vergleichbarkeit hat er sich dabei auf die Bauwerkskosten (ohne Erschließung, Einrichtung, Außenanlagen und Baunebenkosten) beschränkt. Es ergab sich, daß die Gebäude der Bereitschaftspolizeiunter-

kunft rechnerisch um 15 Mio DM teurer als die Vergleichsobjekte erstellt wurden (vgl. Zahlenübersicht 2):

Vergleichbare Bauvorhaben

Zahlenübersicht 2

Ausgewählte Neubauten	Bauwerkskosten pro m ² HNF indexbereinigt		Differenzkosten pro m ² HNF DM	HNF m ²	Mehrkosten TDM
	VII. BPA	Vergleichsobjekte			
	DM	DM			
Krankenrevier	7 102	Schwandorf 4 312	2 790	626 ¹⁾	1 747
		Dachau			
Stabshundertschaft	3 815	3 594	221	3 472	767
Hundertschaft	3 897	3 594	303	2 928	887
Hundertschaft	4 116	3 594	522	2 811	1 467
Hundertschaft	4 395	3 594	801	2 801	2 244
		Verwaltungsbau (Hochschulrahmenplan)			
Stabsgebäude	5 268	3 766	1 502	1 335	2 005
		Mensen (Hochschulrahmenplan)			
Wirtschaftsgebäude	7 811	5 630	2 181	2 264	4 938
		Sportgebäude in Eichstätt			
Sportgebäude	6 885	6 456	429	2 937	1 260
insgesamt Mehrkosten					15 315

1) beim Krankenrevier: Nutzfläche statt Hauptnutzfläche, ohne Kellerräume

Zu den vom ORH ermittelten Mehrkosten kommen noch Kosten für Raumprogrammüberschreitungen von 4 Mio DM (vgl. TNr. 22.4.2) sowie anteilige Baunebenkosten von 2 Mio DM hinzu, so daß sich nach der Berechnung des ORH 21 Mio DM (10 %) Mehrkosten ergeben. Die Verwaltung, die andere, nach Auffassung des ORH weniger geeignete Vergleichsobjekte herangezogen hat, räumt für die Bauwerkskosten ausführungsbedingte Mehrkosten von 6 Mio DM ein, hält jedoch für die Raumprogrammüberschreitung nur einen Ansatz von 1 Mio DM für gerechtfertigt, da sie generell eine Mehrfläche von 3 % akzeptiert. Der ORH hingegen hält es bei Objekten dieser Größenordnung für nicht hinnehmbar, wenn hier von vornherein eine Raumprogrammehrerung von 3 %, das sind 720 m², zugestanden wird. Immerhin entspräche dies im vorliegenden Fall einer Größenordnung

von 30 Appartements zu je 24 m² oder 10 Dreizimmerwohnungen à 72 m² reine Wohnfläche.

22.4 Gründe für die überhöhten Kosten

22.4.1 Zu hohe Planungsrichtwerte

Der ORH hat festgestellt, daß die aufgeführten Gebäude ein wesentlich ungünstigeres Verhältnis von Bruttorauminhalt (BRI) zu Hauptnutzfläche aufweisen als von der Regierung für die Planung vorgegeben wurde (vgl. Zahlenübersicht 3).

Überhöhtes Verhältnis von Bruttorauminhalt zu Hauptnutzfläche

Zahlenübersicht 3

Gebäude	von der Regierung vorgegebene Höchstwerte	nach der Planung verwirklichte Werte
	BRI/HNF (m ³ /m ²)	BRI/HNF (m ³ /m ²)
Stabsgebäude	7,0 bis 7,3	8,35
Stabshundertschaftsgebäude	6,5 bis 7,0	7,30
Hundertschaftsgebäude	6,5 bis 7,0	7,25
Hundertschaftsgebäude	6,5 bis 7,0	7,55
Hundertschaftsgebäude	6,5 bis 7,0	7,58
Lehrsaalgebäude	8,0 bis 8,5	11,72
Wirtschaftsgebäude	8,5 bis 9,0	8,54
Sportgebäude	11,5 bis 12,0	12,32
Krankenrevier (einschl. Keller)	6,5 bis 7,0	15,39

Die ungünstigeren Planungskennwerte waren der Verwaltung bei der Erstellung der Haushaltsunterlage Bau (HU-Bau) bekannt, führten aber zu keinerlei Korrekturen. Die Gebäude wurden deshalb mit den höheren Kubaturwerten errichtet, was zwangsläufig höhere Bau- und Betriebskosten zur Folge hat.

Besonders augenfällig ist das Mißverhältnis zwischen Kubatur und HNF beim Krankenrevier, das in einem eigenen Gebäude untergebracht und zudem weit überdimensioniert ist. Der hohe Kubaturwert ist auch auf die von der Nutzung her nicht notwendige Unterkellerung zurückzuführen. Bei zweckentsprechender Dimensionierung hätte es - ohne das städtebauliche Gesamtkonzept zu stören - in ein Gebäude der Hundertschaften integriert werden können.

22.4.2 Überschreiten des Raumprogramms

Insgesamt wurde das Raumprogramm von 23 132 m² um 976 m² überschritten. Die Mehrkosten hierfür liegen bei 4 bis 6 Mio DM. Ursächlich für die Mehrflächen sind die gewählten Entwurfs- und Konstruktionslösungen der einzelnen Gebäude. Bei der Planung von Projekten dieser Größenordnung hätte man viel mehr auf die Einhaltung des Raumprogramms achten müssen.

Die Verwaltung hat ausgeführt, daß eine Optimierung der Planung aus Zeitgründen nicht mehr möglich war.

22.4.3 Beschränkte Ausschreibungen

Die gesamten Bauleistungen von 160 Mio DM wurden entgegen Art. 55 BayHO, wonach dem Abschluß von Verträgen über Lieferungen und Leistungen eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen muß, nur beschränkt ausgeschrieben.

Die Verwaltung hat hierzu ausgeführt, daß wegen der Dringlichkeit des Vorhabens die beschränkte Ausschreibung gerechtfertigt gewesen sei. In § 3 Nr. 4 Buchstabe d VOB/A (Ausgabe 1988) sei dies ausdrücklich angesprochen.

Der ORH ist der Auffassung, daß damit allenfalls die beschränkte Ausschreibung einzelner Gewerke begründet werden kann, wenn z.B. wegen nicht vorhersehbarer Witterungseinflüsse oder bautechnisch schwieriger Verhältnisse besondere Eile geboten ist, nicht aber das gänzliche Abweichen von der öffentlichen Ausschreibung. Die Dringlichkeit der Baumaßnahme wurde von der Verwaltung auch nicht im einzelnen, sondern pauschal mit der Bewachung der Wiederaufbereitungsanlage (WAA) in Wackersdorf begründet. Dies traf ab Frühjahr 1989 nicht mehr zu, weil der Maßnahmeträger den Bau der WAA aufgegeben hat. Jedenfalls war ab diesem Zeitpunkt, zu dem nach Feststellung des ORH erst 60 % der Ausschreibungen gelaufen waren, ein Verzicht auf die öffentliche Ausschreibung keinesfalls mehr gerechtfertigt.

22.4.4 Regionale Beschränkung des Wettbewerbs

Soweit wegen des Termindrucks eine beschränkte Ausschreibung gerechtfertigt war, hätten zur Sicherung des notwendigen Wettbewerbs auch auswärtige Bieter einbezogen werden müssen. Der Wettbewerb wurde aber noch weiter eingeschränkt, weil in den meisten Fällen lediglich Firmen aus dem Landkreis Am-

berg/Sulzbach und den angrenzenden Landkreisen in die Bieterliste aufgenommen wurden. Nach dem Bauausgabebuch wurden von den gesamten Bauleistungen (160 Mio DM) rd. 45 % (71 Mio DM) an Bieter im Landkreis Amberg/Sulzbach, 43 % (70 Mio DM) an Bieter in den angrenzenden Landkreisen und nur 12 % (19 Mio DM) an Bieter mit Firmensitz außerhalb dieser Landkreise vergeben. Der eingeschränkte Wettbewerb hatte zur Folge, daß nach einem halben Jahr nur noch durchschnittlich 30 % der aufgeförderten Bieter ein Angebot abgaben. In vielen Fällen gingen bei bis zu zehn eingeladenen Firmen nur ein bis zwei Angebote ein, wodurch ein objektiver Preisvergleich nicht mehr möglich und der Wettbewerb weitgehend ausgeschaltet war.

Die Verwaltung hat hierzu ausgeführt, daß damit den schriftlichen Eingaben der Kreishandwerkerschaft aus der Region beim Regierungspräsidenten der Oberpfalz und dem Auftrag des Innenministers, die Belange der örtlichen Bauwirtschaft zu berücksichtigen, entsprochen wurde. So habe die Wirtschaft und vor allem das mittelständische Handwerk die politisch erwünschte Förderung erhalten.

Der ORH ist demgegenüber der Auffassung, daß auch bei beschränkten Ausschreibungen, soweit sie durch Termindruck oder andere von der Verwaltung aufgeführten Gründe auch berechtigt gewesen sein mögen, die Bieter hätten großräumig ausgewählt werden müssen. Die regionale Beschränkung des Wettbewerbs hat hier zu einer Überlastung der örtlichen Firmen und zu einem regionalen Preisanstieg geführt, was sich auch bei anderen Baumaßnahmen kostentreibend ausgewirkt hat. Die OBB räumt hierzu ein, daß die Region mit Bauaufträgen dieser Größenordnung überfordert und daher ein Preiswettbewerb nur noch eingeschränkt möglich war.

Nach Auffassung des ORH wäre ein echter Wettbewerb für diese große Baumaßnahme unerlässlich gewesen. Der ORH hält es nicht für vertretbar, die erwünschte Förderung dadurch zu betreiben, daß einzelnen Firmen die Möglichkeit eröffnet wird, überhöhte Preise zu erzielen.

22.4.5 Freihändige Vergaben

Insgesamt wurden 96 freihändige Vergaben mit einem Auftragsvolumen von 7 Mio DM festgestellt. Auslöser für viele der freihändigen Vergaben war der enorme Zeitdruck, der über der Baumaßnahme stand. In vielen Fällen wurden nicht einmal Vergleichsangebote eingeholt. In zwei Fällen wurden Leistungen, die für ein anderes Bereitschaftspolizei-Sportgebäude ausgeschrieben waren, übernom-

men und die Aufträge an die jeweiligen Firmen vergeben, ohne Vergleichsangebote einzuholen.

22.4.6 Hohe Anzahl von Nachtragsbeauftragungen

Die Nachtragsbeauftragungen waren für einen Neubau ungewöhnlich hoch. Insgesamt wurden 318 Nachträge mit einem Auftragswert von 20 Mio DM erteilt.

Die Begründungen der Nachträge waren im wesentlichen:

- Mehrungen gegenüber den in den Leistungsverzeichnissen angegebenen Mengen,
- zusätzliche Leistungen, weil zum Zeitpunkt der Ausschreibung die Planung nicht abgeschlossen war,
- Änderungen während der Bauphase,
- Koordinationsmängel zwischen Ausschreibenden und Planenden,
- Änderungen im Bereich der Gründungen, da ein gesichertes Bodengutachten z.Z. der Ausschreibung fehlte (vgl. TNr. 22.4.7),
- unrichtige oder fehlende Ausschreibungstexte.

Sieht man einmal von Mengenerhöhungen ab, die bereits durch Leistungspositionen definiert waren, ergaben sich durch die anderweitig aufgeführten Gründe viele Nachträge, die nicht dem Wettbewerb unterlagen; dies führte zu ungünstigen Preisen.

22.4.7 Mehrkosten durch aufwendige Gründung

Zur Zeit der Entscheidung, auf diesem Gelände zu bauen, lag kein abgeschlossenes Bodengutachten vor. So mußten oft nach Auftragsvergabe und während der Bauzeit Mehrkosten für Bodenaushub (andere Bodenklassen als angenommen), Bodenaustausch, Drainagen und aus statischen Erfordernissen aufwendigere Gründungen bei den Bauwerken vorgenommen werden.

22.4.8 Mehrkosten durch aufwendige Materialien, Detaillösungen und Einbauten

Die hohen Bauwerkskosten sind auch mit dem hohen Ausbaustandard in den Gebäuden zu begründen.

Beispiele:

- Granitböden nicht nur im Eingangsbereich, sondern auch in Treppenhäusern und Treppenträumen mit untergeordneten Funktionen,
- aufwendige Klinkerwände und Treppenwangen in den Gebäuden der Hundertschaften,
- aufwendige Außen- und Innenbeleuchtungskörper,
- raumhohe Verfließungen in Werkstätten; in den Waschstraßen Fliesen bis Unterkante Decke sowie Edelstahldecken,
- Parkettböden in den Lehrsälen sowie in diversen Räumen des Kammergebäudes,
- abgehängte Dachkonstruktionen im Bereich der Garagen, Werkstätten und des Sport- und Wirtschaftsgebäudes.

Die Verwaltung hat hierzu folgendes ausgeführt:

"Gestalterische Absicht war es, eine unverwechselbar eigenständige städtebauliche und architektonische Anlage zu schaffen.

Sie sollte den jungen Polizeibeamten neben der Identifikation mit dem Wohn- und Ausbildungsplatz auch ein Selbstverständnis ermöglichen, das Voraussetzung ist, um den hohen Anforderungen und schwierigen Aufgaben des Berufes gerecht zu werden.

Im Gegensatz zu einer Polizeiunterkunft in einer Großstadt müssen auch vielfältige und attraktive Freizeiteinrichtungen angeboten werden. Für den Beamten in Ausbildung ist die Polizeiunterkunft nicht nur Arbeitsstätte, sondern auch das Zuhause. Damit haben die Wohn- und Sportbereiche einen hohen Stellenwert.

Dementsprechend wurde versucht, in der Festlegung der Funktionsbereiche sowie der gestalterischen Durchbildung der Einzelbereiche und Details, diesem Anspruch gerecht zu werden.

Durch eine solide Bauausführung, ansprechende Detaillösungen und hochwertigere Materialien wird nicht nur eine höhere - auch nachweisbare - Akzeptanz der baulichen Umwelt, sondern auch ein erheblicher Vorteil im Bauunterhalt im Laufe von Jahrzehnten erreicht werden."

Der ORH vertritt demgegenüber die Auffassung, daß bei weniger aufwendigen und kostengünstigeren Materialien die hohe Qualität sowie die Architektur der Gebäu-

de nicht gelitten hätte, wie insbesondere die Vergleichsbauten in Eichstätt oder Dachau zeigen. Nach den Prüfungserfahrungen des ORH führt ein aufwendiger Ausbaustandard nicht notwendigerweise zu geringerem Bauunterhalt.

22.4.9 Weitere unnötige Kosten

Weitere unnötige Kosten wurden durch besondere Einrichtungen verursacht.

Beispiele:

- Kantinenküche

Unmittelbar neben der gut ausgestatteten Hauptküche (Casinoküche) wurde noch eine Kantinenküche für 340 000 DM eingerichtet, die lediglich "kalte Küche" für Zwischenverpflegung bietet. Für diesen Zweck sind die Investitionen zu hoch.

- Werkstätten

Auch die Werkstätten samt Einrichtungen sind großteils überdimensioniert. Dies gilt insbesondere für die Schreinerei und die Brunieranlage, die - gemessen an vergleichbaren Einrichtungen auch der freien Wirtschaft - baulich wie maschinell überdurchschnittlich ausgestattet sind.

- Brikettierpresse

Auf dem Gelände gibt es keine Möglichkeit, Holzabfälle zu verbrennen. Trotzdem wurde eine Brikettierpresse für 60 000 DM (ohne zusätzlich notwendige Baukosten) beschafft.

- Müllschlucker

Obwohl bereits 1989 der Müll getrennt gesammelt wurde, sind noch Müllschlucker für 70 000 DM (ohne bauliche Maßnahmen) eingebaut worden.

22.5 Termindruck über die gesamte Bauzeit der Maßnahme

Der Zeitdruck führte über die bereits dargestellten negativen Folgen hinaus zu weiteren Nachteilen.

Um die gesamte Maßnahme rechtzeitig erstellen zu können, wurden die einzelnen Gebäude von über 35 Architektur- und Ingenieurbüros geplant. Für die Objekt-

überwachung, Ausschreibung, Bauleitung und Abrechnung der Gesamtbaumaßnahme wurde ein weiteres, freiberuflich tätiges Architektur- und Ingenieurbüro eingeschaltet, das die für die einzelnen Gebäude zuständigen Planer koordinieren sollte. Es kam dabei zu zahlreichen Abstimmungsmängeln zwischen den Beteiligten. Schließlich wurde noch während der Abrechnungsphase der Vertrag von diesem Büro gekündigt. Es wäre sinnvoller gewesen, wenn die einzelnen Planer der Gebäude auch mit der Ausschreibung, Bauleitung und Abrechnung ihrer Planungen beauftragt worden wären. Das Bauamt ist heute noch mit der Restabwicklung der Baumaßnahme beschäftigt, weil die freiberuflich Tätigen keine Bautagebücher geführt und unzulängliche oder gar keine Abrechnungsunterlagen erstellt haben.

Außerdem waren in der Ausschreibungsfrist Planung und Detailplanung sowie Bodengutachten und Statik noch nicht abgeschlossen. Die einmal mit DV für ein Gebäude erstellte Ausschreibung wurde des öfteren bei anderen Bauteilen nur mit anderen Mengen versehen wiederverwendet, ohne dabei auf die individuelle Architektur des Gebäudes einzugehen. Dadurch sind viele Änderungen während der laufenden Maßnahme notwendig geworden, die sich in der hohen Anzahl der Nachtragsbeauftragungen widerspiegelt.

Der ORH vertritt zusammenfassend die Auffassung, daß sich der Termindruck negativ auf die Gesamtkosten ausgewirkt hat, und zwar von der Wahl des Grundstücks über die baufachlich genehmigte und festgesetzte HU-Bau, in der bereits vorsorglich unter "zur Aufrundung" 8,2 Mio DM für "aufgrund der Terminstellung nicht erfaßbare Maßnahmen" angesetzt wurden, bis hin zu den heute noch zu beseitigenden Bauausführungsmängeln.

Bei künftigen Maßnahmen dieser Größenordnung sollte besonders darauf geachtet werden, daß für die Wahl des Grundstücks, die Planung, die Kostenaufstellung und deren Prüfung sowie für die Bauabwicklung selbst die Zeiten und Fristen so zu setzen sind, daß ein ordnungsgemäßer Gesamtbauablauf gewährleistet ist. Dies gilt nach Auffassung des ORH unabhängig davon, ob die Maßnahme überwiegend von der Bauverwaltung selbst, von freiberuflich Tätigen, von Generalunternehmen oder - wie Beispiele aus neuester Zeit zeigen - auch von Privatinvestoren durchgeführt wird.

22.6 Mitbenutzung der Polizeiunterkunft durch die Beamtenfachhochschule - Fachbereich Polizei -

Mit einem Aufwand von 200 Mio DM wurde eine - wie die Verwaltung einräumt - bestausgestattete Polizeiunterkunft erstellt. Für den Führungsstab und vier Ausbildungs- bzw. Einsatzhundertschaften wurden Unterkünfte, ein Wirtschaftsgebäude, ein Lehrsaaengebäude und Sportzentrum, ein Stabsgebäude, Werkstätten für Kraftfahrzeuge, Waffen, Geräte sowie Fernmeldemittel, ferner Kfz-Wartungs- und -Pflegehallen, Kfz-Einstellhallen, eine Tankstelle sowie ein Kammergebäude für Bekleidung und Ausrüstung mit einer Schuster- und einer Schneiderwerkstatt errichtet und entsprechend ausgestattet.

Seit Bezug der Polizeiunterkunft im September 1990 wird das Gebäude einer der vier Polizeihundertschaften mit dem Verwaltungstrakt, den Lehrsälen und 185 Unterkunftsplätzen ausschließlich von der Beamtenfachhochschule - Fachbereich Polizei - genutzt. Im Mai 1992 wurden von der Beamtenfachhochschule bereits 352 Unterkunftsplätze belegt.

Die Staatsministerien des Innern und der Finanzen gehen davon aus, daß für eine Beamtenfachhochschule im nordbayerischen Raum für 400 Studierende entsprechende Unterkünfte und sonstige Einrichtungen benötigt werden. Daher wird die Beamtenfachhochschule bald mehr als die Hälfte der Unterkunftsplätzen der VII. Bereitschaftspolizeiabteilung belegen. Da die Beamtenfachhochschule nur die Unterkünfte, Wirtschaftsgebäude, Lehrsaaengebäude, das Sportzentrum und - soweit Studierende heilfürsorgeberechtigt sind - den ärztlichen Dienst in Anspruch nimmt, bleibt ein erheblicher Teil der mit hohem finanziellen Aufwand errichteten Versorgungseinrichtungen und technischen Bereiche ungenutzt und wäre somit als Fehlinvestition anzusehen.

Der ORH hat deshalb die Auffassung vertreten, daß es dringend geboten ist, die Mitbenutzung der Polizeiunterkunft durch die Außenstelle der Beamtenfachhochschule aufzugeben und die Anlage voll bestimmungsgemäß zu nutzen. In diesem Zusammenhang hat der ORH angeregt, die Außenstelle der Beamtenfachhochschule bei der II. Bereitschaftspolizeiabteilung in Eichstätt unterzubringen und von dort zwei Polizeihundertschaften nach Sulzbach-Rosenberg zu verlegen. Der einen erheblichen Finanzaufwand erfordernde III. Bauabschnitt der Generalsanierung der Bereitschaftspolizeiabteilung in Eichstätt könnte dann zeitlich gestreckt und weniger umfangreich ausgeführt werden; dies gilt insbesondere für den Kraftfahrzeugbereich.

Das Staatsministerium des Innern hat hierzu mitgeteilt, daß es die Auffassung des ORH hinsichtlich der Mitbenutzung durch die Beamtenfachhochschule teile. Der Ministerrat habe jedoch beschlossen, daß die Außenstelle der Beamtenfachhochschule auf Dauer ihren Sitz in Sulzbach-Rosenberg finden soll. Dieser Beschluß entspreche der Interessenlage des Staatsministeriums des Innern und dem Wunsch der nordbayerischen Polizeibeamten nach einem heimatnahen Ausbildungsort während des Vorbereitungsdienstes und der Ausbildung zum gehobenen Polizeivollzugsdienst. Außerdem gebe es Überlegungen zur Neustrukturierung der Bereitschaftspolizei, die einer Verlegung der Beamtenfachhochschule nach Eichstätt entgegenstünden. Das Staatsministerium gehe davon aus, daß es sich bei der gegenwärtigen Mitbenutzung der Unterkunft der VII. Bereitschaftspolizeiabteilung um eine auf einige Jahre befristete Übergangslösung handelt. Es habe das Staatsministerium der Finanzen mehrfach darauf hingewiesen, daß die Unterbringung der Beamtenfachhochschule bei der Bereitschaftspolizei zu erheblichen Nachteilen führe und andere Lösungen gefunden werden müßten. Dies sei vor allem auch deshalb nötig, weil das im Gegensatz zu früheren Jahren hohe Bewerberaufkommen für den Polizeivollzugsdienst in Kürze dazu führen werde, daß die Unterkünfte der Bereitschaftspolizei für die Ausbildung von Polizeivollzugsbeamten benötigt werden. Es werde deshalb weiterhin mit dem Staatsministerium der Finanzen verhandeln, damit die Außenstelle der Beamtenfachhochschule - Fachbereich Polizei - dauerhaft außerhalb der Unterkunftsgebäude der VII. Bereitschaftspolizeiabteilung in Sulzbach-Rosenberg untergebracht wird.

Der ORH hält es für geboten, baldmöglichst ein Konzept zu erstellen, das den Raumbedarf der Beamtenfachhochschule als auch den Bedarf an Unterkunftsplätzen für die Ausbildung der Polizeivollzugsbeamten berücksichtigt. Vorrangig ist dabei die Polizeiunterkunft in Sulzbach-Rosenberg ihrer bestimmungsgemäßen Nutzung zuzuführen.

EINZELPLAN 03 B

(Staatsbauverwaltung)

23 Veranschlagung von Personalausgaben für die Staatsbau- und Wasserwirtschaftsverwaltung in Titelgruppen

(Epl. 03 B, Epl. 14)

Von den 10 600 für die Staatsbau- und Wasserwirtschaftsverwaltung veranschlagten Arbeitnehmerstellen waren 8 000 (75 %) bei Titelgruppen veranschlagt. Diese Stellen unterliegen weder der sonst geltenden dreimonatigen Stellenwiederbesetzungssperre noch wurden sie in die Stelleneinsparungen gemäß Art. 6 a HG 1993/1994 einbezogen. Da sich die Beschäftigungsverhältnisse nach Art und Dauer vom sonstigen Personal nicht unterscheiden, hält der ORH die Ausnahme von pauschalen Einsparungsmaßnahmen nicht für gerechtfertigt. Allein durch die Nichteinbeziehung in die Wiederbesetzungssperre geht dem Staat ein Einsparungspotential von jährlich 4 Mio DM verloren.

23.1 In der Gesamtübersicht zum Stellenplan 1993 des Epl. 03 B¹ sind für die Angestellten und Arbeiter insgesamt rd. 10 600 Stellen ausgewiesen,² von denen inzwischen 27 % in den Epl. 14 umgesetzt wurden. Rund drei Viertel der Stellen sind in Titelgruppen veranschlagt, die zur Erfüllung bestimmter Zwecke³ gebildet wurden, und zwar im wesentlichen für die Unterhaltung und Instandsetzung von Straßen und Gewässern, für die Fachplanung, Entwurfsbearbeitung und Bauleitung für Straßen und Gewässer, für die technische Gewässeraufsicht sowie für die Entwurfsbearbeitung und Bauleitung für Hochbaumaßnahmen.

1) Der Prüfung liegt der Stand vor der Umressortierung der Wasserwirtschaftsverwaltung in den Epl. 14 (Gesetz vom 23. Juli 1993, GVBl S. 496) zugrunde. Beim Wechsel des Ressorts wurden jedoch die bisherigen Titel im Haushaltsplan beibehalten.

2) ohne Landesbeschäftigte, deren Bezüge nicht aus Mitteln des bayerischen Staatshaushalts gezahlt werden, sowie ohne Beschäftigte der Staatsbetriebe

3) Zu einer Titelgruppe können mehrere Titel unterschiedlicher ökonomischer Einnahme- oder Ausgabearten, die aber insgesamt einem einheitlichen Zweck dienen, unter einer übergeordneten Zweckbestimmung zusammengefaßt werden.

Stellen für Angestellte und Arbeiter

Zahlenübersicht 1

Titel	Bezeichnung	Stellenzahl	%
425 01	Angestellte	2 220	
426 01	Arbeiter	427	
Summe A		2 647	25
Titelgruppen	Angestellte	3 214	
Titelgruppen	Arbeiter	4 727	
Summe B		7 941	75
Stellen insgesamt		10 588	100

Die aus Titelgruppen gezahlten 7 941 Stellen sind weder nach Stellenzahlen noch nach Stellenwertigkeiten konkret und verbindlich festgelegt. Diese Stellen - immerhin 75 % der Gesamtzahl aller Stellen für Arbeitnehmer - sind im Stellenplan nur summarisch und hinsichtlich der Angestelltenstellen nach Laufbahngruppen unterteilt ausgebracht. Maßgebend für die Bewirtschaftung sind hier die Personalausgabenansätze in den Titelgruppen, also Mittelansätze, die aber durch zahlreiche Deckungs- und Verstärkungsvermerke wiederum erheblich ausgeweitet werden können.

Mit dieser Veranschlagungspraxis, die bei den Ländern eine Ausnahme darstellt, unterliegt nach den derzeitigen Verwaltungsanweisungen ein Großteil aller freiwerdenden Stellen (Summe B) weder einer dreimonatigen Stellenwiederbesetzungssperre (Art. 6 Abs. 2 Satz 2 HG 1993/1994) noch wird er von der Sperre von 3 000 Stellen gemäß Art. 6 a HG 1993/1994 erfaßt. Allein der Verzicht auf die Wiederbesetzungssperre läßt sich auf jährlich 4 Mio DM veranschlagen.

23.2

Der ORH hat festgestellt, daß aus den Titelgruppen nicht nur Bedienstete gezahlt werden, die ausschließlich dem einheitlichen Zweck der Titelgruppe dienen. Vielmehr sind bis zu einem Drittel der Titelgruppenstellen mit Bediensteten der allgemeinen Verwaltung (insbesondere Schreibkräfte, Verwaltungspersonal) besetzt. Im übrigen werden die Mitarbeiter je nach Aufgabenschwerpunkt variabel eingesetzt, so daß zahlreiche weitere Bedienstete dem Zweck der Titelgruppe ebenfalls nicht eindeutig zugeordnet werden können. Damit werden entgegen Art. 45 BayHO Personalausgaben für eine Vielzahl von Bediensteten abweichend von der jeweiligen Zweckbestimmung der Titelgruppe geleistet.

Festgestellt wurde auch, daß mit nahezu allen Beschäftigten unbefristete Arbeitsverträge abgeschlossen worden sind, obwohl wegen der damit verbundenen Dauernelasten die hierzu erforderliche haushaltsrechtliche Ermächtigung (Art. 38 BayHO)

gefehlt hat. Nach der Statistik über den Personalstand im öffentlichen Dienst in Bayern⁴ waren zum 30. Juli 1992 lediglich mit 64 Angestellten und 35 Arbeitern und damit nur mit etwas mehr als 1 % aller Bediensteten Zeitarbeitsverträge abgeschlossen worden.

Da sich im Ergebnis der Großteil der bei den Titelgruppen verrechneten Beschäftigten weder in bezug auf die Beschäftigungsverhältnisse noch die übertragenen Aufgaben von dem Personal unterscheidet, das auf den gebundenen Stellen verrechnet wird, bestehen haushaltswirtschaftliche und -rechtliche Bedenken, den weit überwiegenden Teil des Personals der Staatsbau- und Wasserwirtschaftsverwaltung von jeglicher Stellenbindung auszunehmen. Aus Gründen der Haushaltswahrheit und -klarheit hält der ORH eine Anpassung des Stellenplans an die tatsächlichen Verhältnisse für erforderlich. Entweder sollten die bei den Titelgruppen ausgebrachten, auf Dauer notwendigen Stellen schrittweise in das Personalsoll A überführt werden oder aber, falls diese Stellen auch künftig bei den Titelgruppen nachgewiesen werden, durch entsprechende Haushaltsvermerke für verbindlich erklärt und insbesondere in die gemäß Art. 6 Abs. 2 Satz 2 und Art. 6 a Abs. 1 HG 1993/1994 angeordneten Haushaltssperren einbezogen werden.

23.3 Stellungnahme der Verwaltung und Erwidering des ORH

Nach Auffassung der OBB und des Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen trage die Veranschlagung von Fachpersonal, insbesondere der Arbeiter, in Titelgruppen der Aufgabenstellung der Bauverwaltung in besonderem Maße Rechnung. Die Veranschlagung nur der Personalausgabenansätze - nicht der einzelnen Stellen - ermögliche eine optimale und wirtschaftliche Personalbewirtschaftung nach den wechselnden Aufgaben. Mit den Titelgruppen werde bereits eine aufgabenbezogene Budgetierung praktiziert, wie sie von der Privatwirtschaft bevorzugt werde. Ihre Einführung bei der Verwaltung werde von politischer Seite allgemein gefordert, um die Selbstverantwortung der handelnden Einheiten zu stärken.

Einer Einbeziehung der Titelgruppenstellen in die allgemeinen Personal-Sparmaßnahmen stünde grundsätzlich eine Leistungsminderung gegenüber. In bestimmten Bereichen (Verkehrssicherungspflicht, Sicherheit von Talsperren und Deichen, politischer Wille) sei ein Ausgleich durch Vergabe an Dritte unverzichtbar. Dem vom ORH errechneten Einsparpotential von jährlich 4 Mio DM bei den Perso-

4) Statistische Berichte des Bayer. Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung

nalausgaben stünden daher Ausgaben für die Privatvergabe gegenüber. Diese gingen u.U. sogar über die einsparbaren Beträge hinaus.

Der ORH erhebt keine Einwendungen, aus fachlichen Erwägungen Personalausgaben auch in Titelgruppen zu veranschlagen. Er verschließt sich auch nicht Bestrebungen, durch eine aufgabenbezogene Budgetierung mehr Flexibilität für die Behörden zu schaffen, wenn dadurch die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns verbessert wird. Die Auffassung, daß die Veranschlagung nur der Personalausgabenansätze ohne Stellen eine optimale und wirtschaftliche Personalbewirtschaftung nach den wechselnden Aufgaben ermögliche, würde jedoch nur dann zutreffen, wenn die Mittel nicht auf Dauer gebunden werden und so Spielräume für eine flexible Personalverwaltung tatsächlich erhalten bleiben. Die vom ORH durchgeführten Prüfungen haben jedoch ergeben, daß gerade dies nicht der Fall ist. Nachdem auch mit den Titelgruppenbeschäftigten fast ausschließlich unbefristete Arbeitsverhältnisse begründet wurden und Kündigungen auf Grund des bestehenden Arbeits- und Tarifrechts in aller Regel nicht in Betracht kommen, ist eine Anpassung des vorhandenen Personals an wechselnde Aufgaben in der Praxis im wesentlichen nur im Rahmen der natürlichen Fluktuation und somit relativ langsam möglich. Dementsprechend kann z.B. auch das im Zusammenhang mit der Neuordnung der Staats- und Finanzbauverwaltung entbehrliche Personal trotz der Veranschlagung in Titelgruppen nicht kurzfristig, sondern nur im Rahmen der natürlichen Fluktuation über viele Jahre hinweg abgebaut werden.

Der ORH teilt auch nicht die Befürchtung, daß die Einbeziehung der Titelgruppen-Stellen in die allgemeinen Personal-Sparmaßnahmen u.U. Mehrausgaben durch Privatvergaben verursachen wird. Zum einen ist davon auszugehen, daß die mit den Stellensperren verbundenen Leistungsminderungen bei der Größe des Personalkörpers weitgehend durch geeignete organisatorische Maßnahmen aufgefangen werden können, wie dies auch von der übrigen Verwaltung verlangt wird. Zum anderen kann die Sperre so ausgestaltet werden (z.B. globale Erbringung), daß in bestimmten Bereichen eine sofortige Wiederbesetzung der Stellen möglich bleibt. Im übrigen weist der ORH darauf hin, daß die Möglichkeit unberührt bleibt, für Aufgaben von lediglich begrenzter Dauer oder zur Bewältigung von Arbeitsspitzen Mittel für sonstige Hilfsleistungen vorzusehen.⁵

5) vgl. VV Nr. 7.1.3 zu Art. 17 BayHO

Zusammenfassend hält der ORH daran fest, daß die Titelgruppenstellen in die allgemein geltenden haushaltsrechtlichen Bindungen für Personalstellen einbezogen werden sollten.

24 Ausgleichszahlungen nach dem Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen

(Kap. 03 64 Tit. 111 31 und 613 01)

Der ORH hat in einer Querschnittsuntersuchung den Vollzug des Fehlbelegungsabgabegesetzes bei einem Drittel der zuständigen Stellen geprüft. Dabei mußte vor allem beanstandet werden, daß das Gesetz nicht zeitgerecht vollzogen wurde. Allein bei den geprüften Stellen sind der Staatskasse endgültige Einnahmeausfälle von 2 Mio DM entstanden.

24.1 Nach dem Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen in Bayern (BayAFWoG) haben Inhaber einer öffentlich geförderten Wohnung eine Ausgleichszahlung (**Fehlbelegungsabgabe**) zu leisten, wenn ihr anrechenbares Jahreseinkommen bestimmte Einkommensgrenzen übersteigt und keine Ausnahmetatbestände vorliegen. Ab 1. Januar 1992 wurden das Erhebungsgebiet erweitert und die monatlichen Abgabebeträge auf bis zu 6 DM je Quadratmeter angehoben. Für die Festsetzung der Abgabe sind die Kreisverwaltungsbehörden, die großen Kreisstädte und die Gemeinden, denen die Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde ganz übertragen wurden, zuständig.

Das **Aufkommen der Fehlbelegungsabgabe** in Bayern, vermindert um die von den Kommunen einbehaltenen Verwaltungspauschalen, hat sich seit 1989 wie folgt entwickelt:

Aufkommen der Fehlbelegungsabgabe in Bayern

Zahlenübersicht 1

Jahr	Ist-Aufkommen Mio DM	Verwaltungspauschale an Kommunen Mio DM	Netto-Aufkommen Mio DM
1989	28,7	1,1	27,6
1990	28,3	1,7	26,6
1991	35,5	2,2	33,3
1992	35,3	2,3	33,0
1993	52,3	5,5	46,8 ¹⁾

1) Die Steigerung des Aufkommens im Jahre 1993 ist im wesentlichen auf die deutliche Erhöhung der Höchstbeträge für die zumutbare Miete zum 1. Januar 1993 zurückzuführen.

Das Aufkommen der Fehlbelegungsabgabe ist zweckgebunden zur Förderung von Sozialwohnungen in den Gebieten zu verwenden, in denen es erzielt wurde (vgl. Kap. 03 64 Tit. 863 67).

24.2 In den Jahren 1992 und 1993 haben der ORH und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter bei 18 kreisfreien Städten, 38 Landratsämtern, zwei großen Kreisstädten und einer Stadt den Vollzug des BayAFWoG in einer Querschnittsprüfung untersucht und festgestellt, daß die geprüften Behörden das Gesetz z.T. nicht bestimmungsgemäß vollzogen haben:

Neben Bearbeitungsfehlern, insbesondere bei der Einkommensermittlung, wurde vor allem festgestellt, daß das Gesetz nicht zeitgerecht vollzogen wurde. Die Fehlbelegungsabgabe konnte in den neuen Erhebungsgebieten nur dann ab 1. Januar 1992 erhoben werden, wenn die Leistungsbescheide bis spätestens 31. Juli 1992 ergangen waren. Von den geprüften Behörden haben 33 die Bescheide zeitgerecht und 24 die Leistungsbescheide verspätet erlassen. Von vier Vollzugsbehörden sind bis 31. Dezember 1993, also zwei Jahre nach Inkrafttreten der Regelung, noch keine Bescheide erteilt worden.

24.3 Das Staatsministerium des Innern hat darauf hingewiesen, die Verzögerungen seien vor allem auf mangelnde personelle und sächliche Ausstattung der Vollzugsbehörden und auf die zeitaufwendige Ersterhebung von Daten zurückzuführen. Sowohl das Staatsministerium als auch die Regierungen hätten allerdings seit Ende 1992 die säumigen Vollzugsbehörden mehrmals mit Nachdruck auf den notwendigen Erlaß der ausstehenden Bescheide und auf die entstehenden Einnahmeausfälle hingewiesen. Zuletzt seien die betroffenen Regierungen im Dezember 1993 aufgefordert worden, die noch immer säumigen Vollzugsbehörden mit allem Nachdruck zum unverzüglichen Erlaß der noch ausstehenden Bescheide anzuhalten und, soweit notwendig, aufsichtlich einzuschreiten. Für die Zukunft sei mit weiteren Einnahmeausfällen nicht zu rechnen, da die personellen und technischen Schwierigkeiten zwischenzeitlich behoben seien.

Der ORH hält es für unvertretbar, daß zwei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes immer noch nicht alle Leistungsbescheide ergangen sind. Allein bei den geprüften Stellen sind durch den verspäteten Gesetzesvollzug bis Ende 1993 endgültige Einnahmeausfälle von 2 Mio DM entstanden.

25 Richtlinien für die Förderung von Neu-, Ersatz- und Erweiterungsbauten sowie Aus- und Umbaumaßnahmen von Heimen der Altenhilfe

(Kap. 03 64 TitGr. 65, Kap. 10 07 TitGr. 71)

Die Oberste Baubehörde und das Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit haben in den Richtlinien für die Förderung von Neu-, Ersatz- und Erweiterungsbauten sowie Aus- und Umbaumaßnahmen der Altenhilfe vom Januar 1994 den bisher geforderten Verwendungsnachweis durch eine einfache Verwendungsbestätigung ersetzt. Der ORH hält es für unabdingbar, daß die Einhaltung der wesentlichen Fördervoraussetzungen nachgewiesen wird, wenn staatliche Gelder beansprucht werden. Er hat daher gebeten, wieder einen Verwendungsnachweis vorzusehen, der aber auf wenige Angaben beschränkt werden kann.

Die "Förderrichtlinien für Neu-, Ersatz- und Erweiterungsbauten sowie Aus- und Umbaumaßnahmen von Heimen der Altenhilfe" vom 1. Juni 1986 der Obersten Baubehörde und des Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit wurden durch neue Richtlinien vom 18. Januar 1994 ersetzt. In ihnen werden die Fördervoraussetzungen vereinfacht: Das zu fördernde Projekt muß nur noch in bezug auf die Anzahl der Heimplätze dem Landesaltenplan entsprechen und die Förderung wird auf 50 000 DM je Heimplatz pauschaliert, darf jedoch nicht mehr als 35 % der Gesamtkosten der Baumaßnahme ausmachen. Außerdem wurde eine einfache **Verwendungsbestätigung** anstelle des bisherigen **Verwendungsnachweises** eingeführt.

Weil die bisherigen Fördervoraussetzungen sehr detailliert waren, mußten die Zuwendungsempfänger einen entsprechend umfangreichen Verwendungsnachweis führen. Nach Nr. 11 der neuen Richtlinien ist statt dessen nur noch die **bloße Erklärung** des Zuwendungsempfängers erforderlich, daß das Bauvorhaben planmäßig durchgeführt, die bestimmungsgemäße Belegung sichergestellt ist und die Mittel des Landesplans für Altenhilfe zweckentsprechend verwendet wurden.

Die OBB und das Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit haben diese neue Regelung ohne das gemäß Art. 44 Abs. 1 Satz 4 BayHO erforderliche Einvernehmen des ORH getroffen, auf dessen Notwendigkeit das Staatsministerium der Finanzen mit Schreiben vom 26. November 1993 und 21. Januar 1994 ausdrücklich hingewiesen hatte. Der ORH hat das erforderliche Einvernehmen auch nachträglich nicht erteilt. Er hat vielmehr gebe-

ten, in die Richtlinien wieder einen geeigneten, einfachen Verwendungsnachweis aufzunehmen.

Die Verwaltung hat darauf hingewiesen, daß die Staats- und Verwaltungsreform ein wesentlicher Schwerpunkt der Politik der Bayerischen Staatsregierung sei. Ein Umdenken in vielen Bereichen der öffentlichen Verwaltung u.a. mit dem Ziel, mehr Freiräume für richtig verstandene Eigenverantwortung des Bürgers zu schaffen, sei dafür eine Grundvoraussetzung. Auch der Umfang der Prüfung durch die Verwaltung müsse auf ein unverzichtbares Maß zurückgeführt werden. Die neuen Richtlinien zur Förderung von Heimen der Altenhilfe erfüllten beispielhaft dieses Ziel. Es werde deshalb kein Spielraum für eine Änderung gesehen. Bei der Bewertung der Richtlinien sei ferner zu bedenken, daß hier Zuwendungsempfänger nur die Verbände der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege sein können, die ohnehin vielfachen anderen Kontrollen unterliegen würden. Dafür in den Förderrichtlinien eigene Prüffelder vorzusehen, würde vor diesem Hintergrund für verfehlt gehalten.

Auch der ORH hält es generell für geboten, Förderverfahren und -bestimmungen zu vereinfachen. Er ist der Auffassung, daß dieses Ziel hier schon dann erreicht wird, wenn der bisher aufwendige Verwendungsnachweis drastisch vereinfacht wird. Bisher mußten als Verwendungsnachweis u.a. das Baubuch mit folgenden Angaben vorgelegt werden: Zeitpunkt der Baugenehmigung, des Baubeginns und der Bezugsfertigkeit, Zahl der geförderten Plätze, Finanzierung, Verträge über Bauleistungen und Lieferungen, Architekten- und Betreuungsleistungen, aufgliederte Gesamtausgaben und ggf. eine Wirtschaftlichkeitsberechnung.

Nachdem nunmehr die Fördervoraussetzungen nachhaltig vereinfacht sind, kann auf den Großteil dieser Angaben verzichtet werden. Der Verwendungsnachweis muß jedoch Mindestanforderungen erfüllen, nämlich Nachweise über die Gesamtkosten der Baumaßnahme und die Anzahl der geschaffenen Heimplätze. Diese sind den Zuwendungsempfängern auch zuzumuten, da sie bei einer ordnungsgemäßen Geschäftsführung ohne nennenswerten Mehraufwand den ohnehin vorhandenen Geschäftsunterlagen entnommen werden können.

Nur wenn diese Mindestinhalte des Verwendungsnachweises gewährleistet sind, kann die Verwaltung ihrer unabdingbaren Aufgabe nachkommen, selbst die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der gewährten staatlichen Mittel zu prüfen (Art. 44 Abs. 1 Satz 2 und 3 BayHO). Diese Verpflichtung folgt aus der auch für die Länder verbindlichen Grundsatzbestimmung des § 26 HGrG, wo-

nach zu bestimmen ist, wie die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungen nachzuweisen ist, und ein Prüfungsrecht der zuständigen Dienststelle festzulegen ist. Sie entspricht dem Grundsatz, daß jemand, der über Geldmittel eines anderen verfügt, über deren Verwendung Rechenschaft ablegen muß. Andernfalls könnte im Rahmen der Rechnungslegung die Entlastung der Staatsregierung durch das Parlament tangiert sein.⁶

Soweit die Verwaltung auf anderweitige Kontrollen bei den Zuwendungsempfängern hinweist, ist dem entgegenzuhalten, daß diese Prüfungen nicht dem Nachweis des ordentlichen Umgangs mit staatlichen Geldern, sondern den Interessen oder anderweitigen Pflichten des Zuwendungsempfängers dienen. Insbesondere bestehen bei den Altenheimen keine konkreten Kontrollen, die die Einhaltung der Fördervoraussetzungen gewährleisten.

Der ORH hält es außerdem aus der Sicht der abgabe- und steuerpflichtigen Bürger für ein vertrauensbildendes Element, wenn diese sich auf eine ausreichende Rechenschaft über die von ihnen aufgebrauchten Mittel verlassen können. Zahlreiche Prüfungsergebnisse des ORH, die in Jahresberichten wiederholt dargelegt wurden, bestätigen, daß im Vollzug der Förderprogramme Zuwendungsempfänger aus vielen Bereichen immer wieder gegen ihre Verpflichtungen aus den Förderbescheiden verstoßen.

Allgemein wäre nach Auffassung des ORH zur Vereinfachung des Förderwesens in erster Linie ein Abbau von Staatsaufgaben durch eine nachhaltige Reduzierung von Zahl und Umfang der Förderprogramme notwendig.

6) vgl. Abschnitt C V Nr. 3 Buchst. d Nr. 4 (S. 193 f) des Schlußberichts der Kommission "Zukunft des öffentlichen Dienstes" vom Januar 1994

26 Errichtung eines Staatlichen Hochbauamtes in Krumbach

(Kap. 03 72)

Das Staatsministerium des Innern plant, im Zuge der Neuordnung der Staatlichen Hochbauverwaltung in Krumbach ein Hochbauamt zu errichten.

Der ORH hält diesen Standort in Anbetracht des dortigen geringen Bau- und Planungsvolumens, der dezentralen Lage im Amtsbezirk und der schlechten Verkehrsanbindung für nicht geeignet, zumal dadurch andere gut funktionierende Amtsstrukturen zerschlagen würden. Er empfiehlt - wie bereits 1993 in seinem Gutachten dargelegt - zwei Staatliche Hochbauämter in Augsburg zur Versorgung des nördlichen Regierungsbezirks Schwaben zu belassen.

26.1 Neuorganisation der staatlichen Hochbauverwaltung

Bislang waren in Bayern für Planung und Durchführung von Hochbaumaßnahmen des Freistaats Bayern die Staatsbauverwaltung (Landbauämter, Universitätsbauämter), von Hochbaumaßnahmen des Bundes, der Bundesanstalten, der NATO und der bayerischen Finanzverwaltung die Finanzbauverwaltung (Finanzbauämter) zuständig.

Am 4. November 1993 hat der Landtag beschlossen,⁷ die Bauverwaltung zunächst in der Unterstufe neu zu organisieren und die Bauämter der Staatsbauverwaltung und der Finanzbauverwaltung zu neuen Staatlichen Hochbauämtern zusammenzufassen. Der ORH hat auf Ansuchen der Staatsregierung im November 1993 ein Gutachten zur Neuorganisation erstattet.

Die Verwaltung beabsichtigt, die Empfehlungen des ORH im wesentlichen umzusetzen; mit der geplanten Errichtung eines Hochbauamts in Krumbach weicht sie jedoch davon in einem wichtigen Punkt ab.

7) LT-Drucksache 12/13315

26.2 Situation im nördlichen Regierungsbezirk Schwaben

26.2.1 Bestand

Derzeit werden vom Finanzbauamt Augsburg und vom Land- und Universitätsbauamt Augsburg Planungs- und Bauaufgaben in der Stadt Augsburg, den Landkreisen Augsburg, Aichach-Friedberg, Donau-Ries, Dillingen a.d. Donau, Günzburg und Neu-Ulm wahrgenommen. Das Land- und Universitätsbauamt Augsburg betreut zudem Aufgaben im Landkreis Unterallgäu, das Finanzbauamt Augsburg im Landkreis Landsberg a. Lech. Insgesamt waren im Jahr 1993 mit diesen Aufgaben 274 Bedienstete befaßt, 226 davon an den beiden Augsburger Bauämtern, 48 an der Dienststelle Donauwörth und verschiedenen örtlichen Bauleitungen.

26.2.2 Beabsichtigte Neuordnung

Das Staatsministerium des Innern plant, nur mehr ein Bauamt in Augsburg zu belassen und ein neues Bauamt in Krumbach einzurichten. Begründet wird dies im wesentlichen mit der Behördenverlagerung aus den Ballungsräumen sowie mit der im Landesentwicklungsprogramm vorgesehenen Aufwertung strukturschwacher Räume, hier des ehemaligen Landkreises Krumbach. Der Zuständigkeitsbereich dieses Amtes soll die Landkreise Günzburg, Neu-Ulm und Dillingen a.d. Donau umfassen.

26.3 Würdigung durch den ORH

26.3.1 Planungs- und Bauaufgaben

Der ORH hat in seinem Gutachten das von den Ämtern jährlich voraussichtlich zu bearbeitende Bauvolumen bei Bauunterhalt, kleinen und großen Baumaßnahmen sowie das Planungsvolumen bei großen Baumaßnahmen dargestellt. Wegen des zwischenzeitlichen Aufgabenrückgangs beim NATO-Flugplatz Leipheim und der weggefallenen Bauaufgaben für den Bezirk Schwaben ergibt sich folgende Aufgliederung:

Von insgesamt 227 Mio DM jährlichem Bau- und Planungsvolumen entfallen

- etwa 185 Mio DM (81,5 %) auf die Städte Augsburg und Donauwörth sowie die Landkreise Augsburg, Aichach-Friedberg und Donau-Ries,

- nur etwa 42 Mio DM (18,5 %) auf die dem Hochbauamt Krumbach zuzuordnenden Landkreise Günzburg, Neu-Ulm und Dillingen a.d. Donau.

26.3.2 Lage des Amtssitzes, Ortsnähe

Da über 80 % der Aufgaben in räumlicher Nähe zum Großraum Augsburg anfallen, sollten nach Auffassung des ORH beide Bauämter in Augsburg bestehen bleiben.

Im übrigen liegt Krumbach am südlichen Rand der von dort künftig zu betreuen- den Landkreise. Die Liegenschaften und Baustellen sind dementsprechend ungün- stig zu erreichen. Mit schnellen öffentlichen Verkehrsmitteln sind weder die einzel- nen Landkreise noch die Stadt Augsburg als Sitz der zuständigen Bezirksregierung erreichbar. Auch mit dem Pkw sind erhebliche Fahrzeiten wegen großer Entfer- nungen auf schlechten Verkehrswegen in Kauf zu nehmen.

26.3.3 Personalbedarf, Ämtergröße

Die Verwaltung geht in ihrer Stellungnahme vom 6. September 1994 davon aus, daß das neue Amt in Krumbach etwa 50 Beschäftigte haben wird.

Nach der bereits im ORH-Gutachten angewandten Modellrechnung würde sich entsprechend der Aufgabenverteilung für das Bauamt in Augsburg mit Dienststelle Donauwörth ein Personalbedarf von 157 Bediensteten, für das Amt in Krumbach nach Wegfall der Bauaufgaben für den Bezirk Schwaben und Rückgang der Auf- gaben für den Flugplatz Leipheim von lediglich 42 Bediensteten errechnen. Bei Erhalt der Bauleitung in Günzburg mit 8 Stellen würden demnach nur 34 Stellen nach Krumbach verlegt werden können. Der ORH sieht - wie im Gutachten ausge- führt - eine optimale Ämtergröße zwischen 50 und 120 Bediensteten. Das neue Augsburger Hochbauamt wäre damit übergroß, während das neue kleine Amt in Krumbach unwirtschaftlich wäre.

26.4 Empfehlungen des ORH

Der ORH verkennt nicht die Notwendigkeit, Aufgaben aus den Ballungsräumen zu verlagern und strukturschwache Räume zu stärken. Deshalb hat er in seinem Gut- achten vorgeschlagen, in Landsberg a. Lech ein neues Staatliches Hochbauamt zu gründen, was inzwischen erfolgt ist. Allerdings sind die Aufgaben der Hochbau- verwaltung in besonderem Maße ortsgebunden. Es wäre nicht wirtschaftlich, für

ein Bauamt einen Amtssitz zu wählen, bei dem die ohnehin schon wenigen Aufgaben hauptsächlich außerhalb seines Amtssitzes anfallen, zumal wenn dies mit dem Zerschlagen anderer gut funktionierender Ämterstrukturen verbunden ist.

In den Landkreisen Günzburg, Neu-Ulm und Dillingen a.d. Donau liegen nur 18,5 % der von den bisherigen Augsburger Hochbauämtern betreuten Maßnahmen. Der ORH hält dieses Bearbeitungsvolumen von jährlich 42 Mio DM für zu gering, um ein Bauamt in Krumbach effizient auszulasten. Auch die Ausdehnung eines in Krumbach einzurichtenden Bauamts auf den Landkreis Donau-Ries wäre wegen der ungünstigen Verkehrsverbindung und der weiten Entfernungen ebenfalls nachteilig.

Der ORH hält daher an seiner Empfehlung fest, die derzeitigen Augsburger Amtsbereiche zu verkleinern, indem die Aufgaben im Landkreis Unterallgäu auf das ortsnähere Staatliche Hochbauamt Kempten übertragen werden und der zum Regierungsbezirk Oberbayern gehörende Landkreis Landsberg a. Lech dem neu eingerichteten Staatlichen Hochbauamt Landsberg a. Lech angegliedert wird. Die verbleibenden Landkreise und die Bauaufgaben in der Stadt Augsburg sollten von zwei etwa gleich großen Bauämtern in Augsburg wahrgenommen werden. Die Bauaufgaben sollten fachlich und räumlich so zugeordnet werden, daß Überschneidungen vermieden werden. Zur optimalen Betreuung entlegener Baumaßnahmen wäre allenfalls die Errichtung örtlicher Bauleitungen denkbar.

27 **Kosten der Fachplanung im Straßenbau**

(Kap. 03 75, 03 76 TitGr. 71, 72, 73, 74, 81)

Die Ausgaben für Planung und Bauleitung von Bundes-, Staats- und Kreisstraßen sind 1993 auf nunmehr 210 Mio DM gestiegen. Davon sind über 70 Mio DM an Ingenieurbüros bezahlt worden.

Der Bund gilt Zweckausgaben, die bei der Planung und Bauleitung für die Bundesfernstraßen entstehen, mit einer Pauschale ab. Diese entspricht bei weitem nicht mehr den dafür anfallenden Kosten. Allein für die Vergabe von Planungen im Bundesfernstraßenbau an Ingenieurbüros legt der Freistaat Bayern Jahr für Jahr über 20 Mio DM, bei Einbeziehung der eigenen Leistungen der Straßenbauverwaltung sogar über 100 Mio DM drauf. Der ORH hält eine verfassungsgemäße Erstattung der aus der Auftragsverwaltung für den Bund entstehenden Zweckausgaben für notwendig.

Die Kosten der Planung und Bauleitung im Staatshaushalt sollten im Interesse der Haushaltsklarheit und -wahrheit wirklichkeitsnah veranschlagt werden. Die Frage, ob und inwieweit Fremdvergaben gegenüber Eigenleistungen der Straßenbaubehörden für den Staat wirtschaftlicher sind, bedarf eingehender Untersuchungen.

27.1 **Aufgaben der Straßenbauverwaltung**

Die Straßenbauverwaltung (OBB, Regierungen, Autobahndirektionen, Straßenbauämter) nimmt in Bayern die Aufgaben wahr, die den Trägern der Straßenbaulast im Bundesfernstraßengesetz (FStrG) und im Bayerischen Straßen- und Wegegesetz (BayStrWG) zugewiesen sind. Demnach obliegt ihr die Auftragsverwaltung für die Bundesfernstraßen (Art. 90 GG), die Verwaltung der Staatsstraßen und die Betreuung der Kreisstraßen, soweit mit den Landkreisen Verträge gemäß Art. 59 BayStrWG bestehen.

Aufgaben der Straßenbauverwaltung sind insbesondere:

- straßenbauliche Generalplanung (Netzgestaltung, Bedarfspläne, Ausbaupläne),
- planerische Vorbereitung zur Durchführung von Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren,
- Entwurfsbearbeitung in allen Planungsstadien bis hin zur Ausführungsplanung,
- Bauüberwachung beim Neu- und Ausbau sowie bei der Erneuerung,

- Unterhaltung, Betrieb, Verkehrssicherung und Verwaltung der Straßen einschließlich ihrer Bauwerke.

Neben den rein straßenbautechnischen Aufgaben, die die Straßenbauverwaltung hierbei erfüllt, gehören dazu auch fachspezifische Sonderaufgaben, wie z.B.

- Baugrundbeurteilung und geotechnische Betreuung von Baumaßnahmen,
- Baustoffprüfung und -kontrolle,
- Verkehrsgutachten und verkehrstechnische Berechnungen,
- Planung und Bau von Verkehrsbeeinflussungsanlagen,
- Spezialuntersuchungen und -berechnungen im statisch/konstruktiven Bereich,
- landschaftspflegerische Begleitpläne und Umweltverträglichkeitsuntersuchungen.

Die Straßenbauverwaltung ist einerseits aus Kapazitätsgründen, andererseits aber auch aus Mangel an Fachpersonal für spezielle Fragestellungen nicht in der Lage, alle Leistungen selbst zu erbringen. Einen immer größer werdenden Anteil vergibt sie deshalb an private Ingenieurbüros.

27.2 Nicht bedarfsgerechte Veranschlagung der Planungskosten im Haushalt

Die Kosten der Fachplanung, Entwurfsbearbeitung und Bauleitung sind im Epl. 03 B für die unterschiedlichen Straßenklassen einzeln veranschlagt.

Die Haushaltsansätze (Soll) und die Istausgaben für die letzten drei Jahre sind in der Zahlenübersicht 1 zusammengestellt. Daraus ist ersichtlich, daß diese Ausgaben in den Jahren 1991 bis 1993 von 180,7 Mio DM auf 210,6 Mio DM (17 %) gestiegen sind.

**Soll-Ist-Vergleich
der Ausgaben 1991 bis 1993**

Zahlenübersicht 1

Ausgaben für	1991		1992		1993		1991 bis 1993		
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist	Ist-Soll
	Mio DM						Mio DM		
Fachplanung, Entwurfsbearbeitung und Bauleitung für									
- Bundesfernstraßen	119,3	133,2	124,6	146,9	124,6	159,0	368,5	439,1	+ 70,6
- Staatsstraßen	2,7	45,2	2,7	48,0	2,7	48,9	8,1	142,1	+ 134,0
- Kreisstraßen	1,7	2,3	1,8	2,8	2,2	2,7	5,7	7,8	+ 2,1
insgesamt	123,7	180,7	129,1	197,7	129,5	210,6	382,3	589,0	+ 206,7
Um- und Ausbau sowie Bestandserhaltung der Staatsstraßen	416,2	375,5	424,7	357,9	358,0	293,4	1 198,9	1 026,8	- 172,1

Der Soll-Ist-Vergleich zeigt auch, daß die Kosten für die Fachplanung, Entwurfsbearbeitung und Bauleitung der Bundesfern-, Staats- und Kreisstraßen in den Jahren 1991 bis 1993 um 207 Mio DM unterveranschlagt waren. So waren z.B. bei Kap. 03 76 TitGr. 73 (Kosten der Fachplanung, Entwurfsbearbeitung und Bauleitung für Staatsstraßen) jährlich nur 2,7 Mio DM veranschlagt worden, während tatsächlich etwa das 18fache ausgegeben wurde. 1991 bis 1993 mußten 172,1 Mio DM, die für den Um- und Ausbau sowie die Bestandserhaltung der Staatsstraßen veranschlagt waren, insbesondere für die Planung, Entwurfsbearbeitung und Bauleitung (auch für Bundesfernstraßen) verwendet werden, weil dort die Haushaltsansätze zu niedrig waren. Der ORH regt deshalb - unbeschadet der Durchführung von Modellvorhaben zur "dezentralen Budgetverwaltung" - eine wirklichkeitsnahe Veranschlagung an.

Die OBB hat mitgeteilt, sie wolle dieser Anregung bei der Aufstellung des Haushalts 1995/1996 Rechnung tragen.

27.3 Unzulängliche Kostenerstattung des Bundes

Gemäß Art. 90 Abs. 2 GG verwalten die Länder die Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen) im Auftrag des Bundes.

Nach Art. 104 a GG hat der Bund bei den Bundesfernstraßen die Zweckausgaben zu tragen. Die Kosten für den **Bau** und die **Unterhaltung** der Bundesfernstraßen trägt der Bund entsprechend den jeweils anfallenden Ausgaben in vollem Umfang. Anders verhält er sich jedoch bei den Kosten der **Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht**, die er überwiegend den **Verwaltungsausgaben** und nur zu einem ge-

wissen Teil den **Zweckausgaben** zuordnet. Dies hat er anlässlich eines Gesetzesentwurfs des Bundesrats⁸ (BR-Drucksache 8/2131 vom 26. September 1978) wie folgt begründet:

Den Zweckausgaben im Bereich der Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht werden Ausgaben für Leistungen zugerechnet, die typischerweise als Unternehmerleistungen erbracht werden, weil sie den Bauleistungen nahestehen, z.B. Bohrungen, geologische Untersuchungen, Modellversuche, Aufstellung statischer Berechnungen, Vermessungen, Absteckungen. Den Verwaltungsausgaben werden Leistungen zugerechnet, die typischerweise mit dem Personal und der technischen Einrichtung der Verwaltung erbracht werden, z.B. Planung und Entwurfsaufstellung, Ausschreibung, Vergabe, Abrechnung. Eine ins einzelne gehende Trennung zwischen Zweckausgaben und Verwaltungsausgaben bei der Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht stößt jedoch auf erhebliche praktische und verwaltungsmäßige Schwierigkeiten, zumal Differenzen entstehen können, inwieweit die Länder durch Einschaltung von Unternehmern Kosten auf den Bund abwälzen dürfen.

Der Bund beteiligt sich deshalb seit 1950 an den Kosten für Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht durch Zahlung einer Pauschale an die Länder. Sie beträgt seit jeher für Entwurfsbearbeitung 2 %, für Bauaufsicht 1 % der Baukosten (§ 6 Abs. 3 BStrVermG).⁹ Diese bereits seit vier Jahrzehnten geübte Praxis hält der ORH für längst überholt. Denn in Bayern haben die tatsächlichen Aufwendungen inzwischen etwa den vierfachen Wert der pauschalen Abgeltung erreicht.

Fachplanung, Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht für Bundesfernstraßen

Zahlenübersicht 2

	1991	1992	1993	1991 bis 1993
	Mio DM			
Pauschale des Bundes	33,5	28,5	44,0	106,0
Ausgaben des Landes	133,2	146,9	159,0	439,1
- davon Ausgaben an Ingenieurbüros	49,8	57,0	61,8	168,6

- 8) Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs (BStrVermG)
- 9) Gesetz über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs (BStrVermG) in der Fassung des Art. 3 Finanzanpassungsgesetz vom 30. August 1971

Aus der Zahlenübersicht 2 geht hervor, daß die Pauschale des Bundes inzwischen selbst die Ausgaben an Ingenieurbüros nur noch zu etwa zwei Drittel deckt.

Insgesamt ist der Freistaat Bayern mit Kosten von durchschnittlich über 100 Mio DM jährlich belastet, die vom Bund nicht erstattet werden. Diesen Fehlbetrag trägt der Freistaat Bayern aus Landesmitteln, die im Haushalt z.T. für den Staatsstraßenbau bereitgestellt sind und diesem damit fehlen.

Da sich die 3%-Pauschale nach den tatsächlichen Bauausgaben bemißt, bleiben "verlorene Planungen" gänzlich ohne Bundeserstattung. Hinzu kommt, daß durch den Abrechnungsmodus über die Baukosten die dafür angefallenen Planungskosten ohnehin jahrelang, manchmal jahrzehntelang von Bayern insoweit vorfinanziert werden.

Die OBB hat dazu mitgeteilt, sie bemühe sich schon seit vielen Jahren um eine Anhebung der pauschalen Abgeltung. Die Länder seien aber bei einer Änderung des Erstattungsverfahrens vom Wohlwollen des Bundes abhängig, da es einer Änderung bundesgesetzlicher Vorschriften bedürfe. Entsprechende Initiativen seien bereits mehrfach gemeinsam mit den übrigen Ländern über die Finanzministerkonferenz erfolglos unternommen worden. Den erneuten Vorstoß Bayerns, wenigstens bei den Verkehrsprojekten Deutsche Einheit und den privatfinanzierten Straßenbauprojekten nicht schlechter gestellt zu werden als die DEGES¹⁰, nämlich zumindest hierfür die Hälfte der nachgewiesenen Kosten erstattet zu bekommen, habe der Bund ebenfalls abgelehnt.

Der ORH weist darauf hin, daß es angesichts der Rechtslage des Art. 104 a GG nicht auf das Wohlwollen des Bundes ankommen kann, in welchem Umfang er seiner Erstattungspflicht nachkommt. Die bisherige Abgrenzung der Zweckausgaben von den Verwaltungsausgaben hält der ORH für unzutreffend. Unstrittig dürfte sein, daß Honorare, die durch die Vergabe der Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht an Ingenieurbüros anfallen, als Zweckausgaben zu werten sind. Wenn diese Leistungen von der staatlichen Fachverwaltung erbracht werden, dienen sie keinem anderen Zweck und dürfen somit auch nicht anders zugeordnet werden.¹¹ Eine derartige Unterscheidung gibt es beispielsweise auch nicht bei der Kostenerstattung für die Wahrnehmung der Bauaufgaben des Bundes im Rahmen der Bundesvermögensverwaltung durch die Hochbauverwaltung des Landes.

10) Deutsche Einheit Fernstraßenbau- und Planungsgesellschaft mbH

11) siehe auch "Bonner Kommentar" zu Art. 104 a GG, Vogel/Kirchhof (26. Lieferung, S. 71)

Da die pauschale Kostenerstattung nicht mehr der Regelung des Art. 104 a GG entspricht, wonach der Bund in vollem Umfang die Zweckausgaben zu tragen hat, hält es der ORH für notwendig, mit Nachdruck - ggf. über eine erneute Bundesratsinitiative - auf eine entsprechende Änderung des BStrVermG hinzuwirken. Erforderlichenfalls sollte eine rechtliche Auseinandersetzung auf der Grundlage des Art. 104 a GG nicht ausgeschlossen bleiben.

Dabei sollte darauf bestanden werden, daß der Bund die Kosten für die Entwurfsbearbeitung auch für "verlorene Planungen" in voller Höhe trägt, und zwar unabhängig davon, ob die Ingenieurleistungen von der Straßenbauverwaltung selbst erbracht oder vergeben werden. Für laufende Planungen sollten außerdem zeitnahe Abschlagszahlungen des Bundes geleistet werden.

27.4 Vergabe von Ingenieurleistungen

In den in Zahlenübersicht 1 dargestellten Kosten der Fachplanung, Entwurfsbearbeitung und Bauleitung sind folgende Beträge als Vergütung der an Ingenieurbüros vergebenen Leistungen enthalten (Zahlenübersicht 3):

Vergaben an Ingenieurbüros

Zahlenübersicht 3

Vergaben bei	Istausgaben in Mio DM			
	1991	1992	1993	1991 bis 1993
Bundesfernstraßen	49,8	57,0	61,8	168,6
Staatsstraßen	8,6	8,7	8,8	26,1
Kreisstraßen	0,9	1,2	1,0	3,1
insgesamt	59,3	66,9	71,6	197,8

27.4.1 Die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) sieht für Ingenieurbauwerke und Verkehrsanlagen vor, daß die Höhe des zu vereinbarenden Honorars von der Schwierigkeit des Projekts (Zuordnung zu Honorarzonen) und von der Höhe der anrechenbaren Kosten abhängt. Letztere können für die Grundlagenermittlung (Leistungsphase 1), Vorplanung (Leistungsphase 2), Entwurfsplanung (Leistungsphase 3) und Genehmigungsplanung (Leistungsphase 4) nach der **Kostenschätzung** (überschlägige Vorausschätzung aufgrund von Erfahrungswerten) oder der **Kostenberechnung** (genaue Ermittlung im Zuge der Entwurfsbearbeitung als Bestandteil der Leistungsphase 3) ermittelt werden.

Bei der häufig vereinbarten Honorarermittlung nach der Kostenberechnung ergibt sich das zu zahlende Honorar somit erst aus der im Rahmen der Leistungsphase 3 zu erstellenden Kostenermittlung. Der damit verbundene Nachteil, daß kostengünstige Lösungen zu einem geringeren Honorar führen als aufwendige (siehe auch TNrn. 39 und 41), ließe sich vermeiden, wenn das Ingenieurhonorar generell auf der Basis von Flächenwerten ermittelt würde (z.B. m² Straße oder m² Brücke), wie dies u.a. bereits für landschaftspflegerische Begleitpläne erfolgt. Analoges gilt für die Leistungsphasen 5 bis 9 (Ausführungsplanung bis Dokumentation).

Der ORH regt an, die HOAI insoweit zu ändern. Außerdem befürwortet er nachdrücklich eine weitergehende Regelung, wonach eine Reduzierung der Baukosten in besonderem Maße honoriert werden sollte und verweist hierzu auf den Ministerratsbeschluß vom 5. Juli 1994, wonach in der nächsten Legislaturperiode eine entsprechende Regelung ausgearbeitet werden soll.¹²

27.4.2 Die Frage, ob und inwieweit Fremdvergaben gegenüber Eigenleistungen der Straßenbaubehörden für den Staat wirtschaftlicher sind, läßt sich derzeit nicht generell beantworten. Grundsätzlich sind Fremdvergaben auch bei höheren Einzelfallkosten in der Regel jedenfalls dann insgesamt wirtschaftlich, wenn es sich um die Bewältigung von Spitzenbelastungen handelt, nach deren Erledigung das eigene Personal nicht mehr voll ausgelastet wäre. Wenn aber zu entscheiden ist, ob die Planung und Bauüberwachung generell durch staatliches Personal oder durch Dritte erfüllt werden soll, müßte die Wirtschaftlichkeit fundiert untersucht werden.

12) Bulletin der Bayerischen Staatsregierung 14/94, S. 16

EINZELPLAN 05

(Staatsministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft
und Kunst)

- Unterricht und Kultus -

28 Ausgaben des Staates für Kindergärten in Bayern

(Kap. 05 04 TitGr. 95, Kap. 13 10 Tit. 883 47)

Trotz erheblicher finanzieller Anstrengungen gelingt es derzeit nicht, die Nachfrage nach Kindergartenplätzen voll zu decken. Andererseits ist bereits heute absehbar, daß in wenigen Jahren die Zahl der Kinder im kindergartenfähigen Alter stark rückläufig sein wird. Um möglichst schnell den akuten Bedarf an Kindergartenplätzen abdecken zu können, gleichzeitig aber zu verhindern, daß erhebliche Finanzmittel zur Schaffung von mittelfristig nicht mehr benötigten Kapazitäten eingesetzt werden, hält der ORH Maßnahmen für erforderlich, damit die verfügbaren Ressourcen im Kindergartenbereich während des Spitzenbedarfs optimal genutzt werden.

28.1 Entwicklung der Anzahl der Kinder im kindergartenfähigen Alter

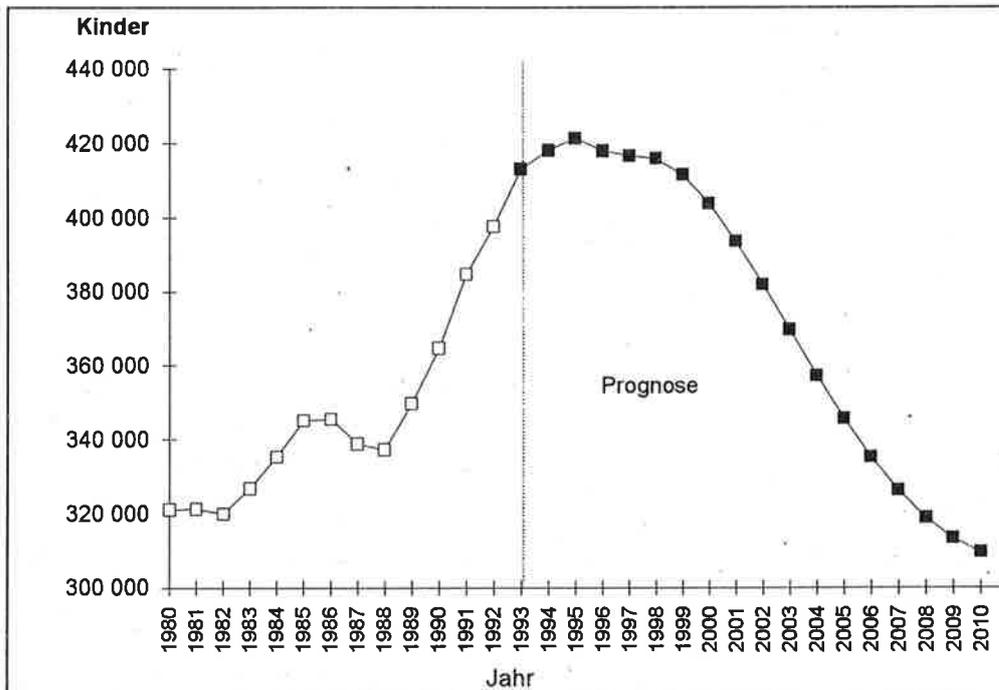
Die Staatsregierung hat am 13. Oktober 1992 beschlossen, die im Schwangeren- und Familiengesetz¹ ab 1. Januar 1996 verankerten Versorgungsziele in der Kinderbetreuung auch in Bayern umzusetzen. Damit soll allen Kindern, deren Eltern dies wünschen, vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt ein Kindergartenplatz zur Verfügung gestellt werden.

Nach der Bevölkerungsprognose (Stand 1994) des Landesamts für Statistik und Datenverarbeitung (LfStaD) wird die Anzahl dieser Kinder in Bayern nach einem steilen Anstieg von 337 354 im Jahr 1988 auf 421 400 (1995) zunächst langsam, aber bereits ab dem Jahr 1999 (411 600) stark abnehmen und innerhalb von ca. zehn Jahren auf einen Sockel von 300 000 Kindern sinken, wie nachfolgendes Schaubild zeigt:

1) BGBl I 1992 S. 1398 ff., Änderung des § 24 KJHG

Zahl der drei- bis fünfjährigen Kinder in Bayern bis zum Jahr 2010

Schaubild 1



Quelle: 8. koordinierte Bevölkerungsvorausschätzung des LfStAD (Variante mit größter Wahrscheinlichkeit)

Die Entwicklung der Basisbevölkerung sowie Wanderungsbewegungen einschließlich des Zuzugs von Ausländern sind in der Prognose des LfStAD bereits berücksichtigt. Die bisherigen Vorausberechnungen des LfStAD erwiesen sich in der Vergangenheit als zuverlässig.

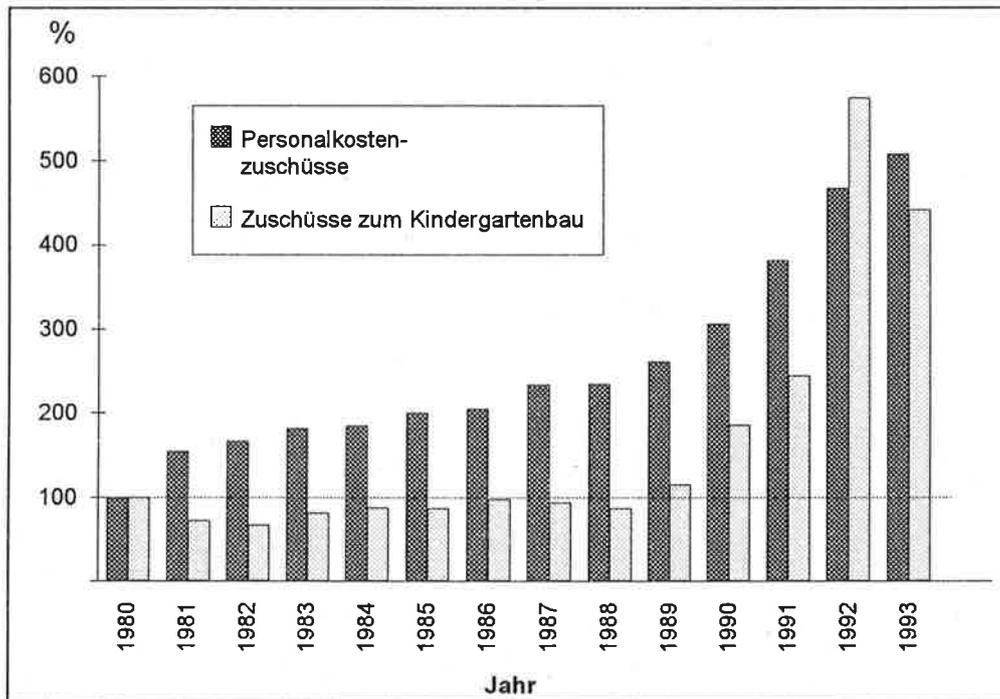
28.2 Entwicklung der Staatsausgaben im Kindergartenbereich

Nach dem Bayer. Kindergartengesetz (Art. 23, 24 BayKiG) erhalten die anerkannten Kindergärten vom Staat **Personalkostenzuschüsse** von 40 % der förderfähigen Kosten des pädagogischen Personals sowie im Wege des Finanzausgleichs **Zuwendungen zum Bau von Kindergärten**, die sich nach der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinde bemessen.

Diese Finanzaufwendungen des Staates sind in den letzten Jahren drastisch gestiegen:

**Zuwachs der staatlichen Zuschüsse
für Personalkosten und Baulasten
im Kindergartenbereich (Basis 1980 = 100 %)**

Schaubild 2



Die Personalkostenzuschüsse des Staates sind von 107 Mio DM (1980) auf 543 Mio DM (1993) angestiegen und werden 1994 voraussichtlich über 600 Mio DM betragen. Die staatlichen Zuwendungen für den Kindergartenbau haben sich im gleichen Zeitraum von 19,5 Mio DM auf 86 Mio DM erhöht. Nach Angaben des Staatsministeriums soll ein jährlicher Betrag von 100 Mio DM auch in Zukunft beibehalten werden.

Der starke Anstieg der staatlichen Personalkostenzuschüsse nach 1989 ist neben der Erhöhung der Anzahl der Kindergartenplätze (58 830 Ganztagsplätze mehr) wesentlich auch auf strukturelle und besoldungsmäßige Verbesserungen zurückzuführen (u.a. vermehrter Einsatz von pädagogischen Hilfskräften, Neufassung der Tätigkeitsmerkmale, Bewährungsaufstieg, Vergütungsgruppenschläge).

Die Kommunen, zu deren eigenem Wirkungskreis das Kindergartenwesen zählt (Art. 5 Abs. 1 BayKiG), tragen ihrerseits einen hohen Anteil an den Baukosten und haben darüber hinaus an die freigemeinnützigen Kindergartenträger ebenfalls Personalkostenzuschüsse in gleicher Höhe wie der Staat (40 % der förderungsfähigen

Personalkosten) zu leisten. Für eigene Einrichtungen haben sie - abgesehen von den staatlichen Zuwendungen - voll aufzukommen.

28.3 Regionale Verteilung

Bayern liegt mit einer Versorgungsquote² von 82 % (Stand 1993) nach Aussage der Staatsregierung in der Spitzengruppe aller Länder. Die Kindergartenstatistik des LfStaD zeigt allerdings, daß die Versorgungsquote in den Regierungsbezirken sehr unterschiedlich ist:

Anteil der in Kindergärten betreuten Kinder in bezug auf die gleichaltrige Bevölkerung (Drei- bis Fünfjährige) Stand 1. Januar 1993

Zahlenübersicht 1

Regierungsbezirk	insgesamt %	Kreisfreie Städte %	Landkreise %
Oberbayern	78,0	76,2 bis 78,9	67,5 bis 86,9
Niederbayern	76,9	87,5 bis 97,9	69,8 bis 81,1
Oberpfalz	77,3	75,3 bis 94,0	71,0 bis 81,3
Oberfranken	84,3	81,9 bis 92,2	76,2 bis 94,8
Mittelfranken	85,5	75,1 bis 100,0	84,3 bis 95,1
Unterfranken	97,9	91,3 bis 98,8	95,0 bis 100,0
Schwaben	76,8	71,1 bis 91,0	72,1 bis 82,0

Quelle: LfStaD, Kindergärten und Schulkindergärten in Bayern 1993

Das starke Differieren des Anteils der in Kindergärten betreuten Kinder zwischen 76,8 % und 97,9 % je nach Regierungsbezirk ist nach Auffassung des ORH nicht nur auf landsmannschaftliche Mentalitätsunterschiede und unterschiedliche finanzielle Leistungsfähigkeit, sondern auch auf das Fehlen einer landesweiten Koordination der Ausbauplanung zurückzuführen.

28.4 Bestand und Bedarf an Kindergartenplätzen

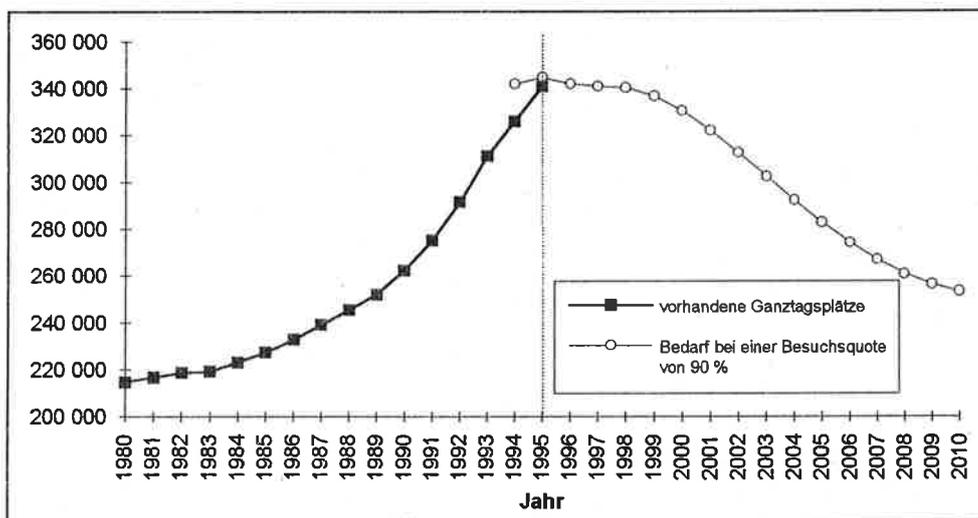
Am 1. Januar 1994 waren in Bayern 311 000 genehmigte Ganztagsplätze vorhanden. 1994 und 1995 werden jeweils 15 000 neue Plätze hinzukommen. Für 1995 ergibt dies 341 000 Ganztagsplätze.

2) Verhältnis der drei- bis fünfjährigen Kinder, die einen Kindergarten besuchen, zu den gleichaltrigen gesamt vorhandenen Kindern

Bei den Berechnungen für den Kindergartenbau wird allgemein davon ausgegangen, daß nicht ausnahmslos jedes drei- bis fünfjährige Kind den Kindergarten tatsächlich besucht. Ferner ist zu berücksichtigen, daß ein nicht unerheblicher Teil der Eltern lediglich einen Halbtagsplatz wünscht. Im Hinblick auf die vorstehend (TNr. 28.3) dargelegten tatsächlichen Zahlen beim Kindergartenbesuch und die absehbare relativ kurzfristige Überlastphase erscheint dem ORH eine Besuchsquote von 90 % als Planungsgröße akzeptabel. Legt man das gegenwärtige Verhältnis von Ganztags- zu Halbtagsplätzen zugrunde, so ergibt sich, wie Schaubild 3 zeigt, daß die in Bau befindlichen und bis 1995 fertiggestellten Kindergartenplätze landesweit bei einer Besuchsquote von 90 % bereits rechnerisch zur Bedarfsdeckung reichen. Aufgrund der unterschiedlichen regionalen Verteilung bestehen aber tatsächlich für die Zeit des Spitzenbedarfs noch Engpässe.

Bestand und Bedarf an Kindergartenplätzen (Besuchsquote 90 %, derzeitige Belegungsverhältnisse)

Schaubild 3



28.5 Finanzielle Auswirkungen

Im Hinblick auf den bereits ab 1996 zurückgehenden Bedarf an Kindergartenplätzen hält es der ORH für finanziell nicht vertretbar, die Zahl der Kindergartenplätze über den Stand von 1995 hinaus auszubauen. Der Bedarf an Ganztagsplätzen wird zwischen 1995 und 2001 um 20 000 absinken. Für 20 000 Plätze sind allein an staatlichen Zuwendungen zu den Baukosten 170 bis 200 Mio DM aufzuwenden. Der Betrieb von 20 000 Kindergartenplätzen verursacht darüber hinaus derzeit staatliche Personalkostenzuschüsse von jährlich 35 Mio DM.

Finanziell noch stärker betroffen sind die Kommunen. Bei eigenen Kindergärten tragen die Gemeinden bis zu 60 % des Personalaufwands, bei freigemeinnützigen Trägern 40 %. Auch bei den Investitionskosten wird der überwiegende Teil (etwa zwei Drittel) von kommunaler Seite geleistet.

Kommunale Spitzenverbände haben bereits darauf hingewiesen, daß die Ausgaben der Gemeinden für Kindergärten nicht mehr finanzierbar seien und fordern vom Staat zusätzliche Zuschüsse. In der Diskussion zum Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz stellte der Deutsche Städtetag Anfang Februar 1994 fest, daß die Umsetzung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz bis zum 1. Januar 1996 nicht finanzierbar sei.

28.6 Vorschläge des ORH für die Überlastphase

Der ORH hält es daher für angebracht, die vorübergehenden Spitzenbelastungen im Kindergartenbereich durch eine erschöpfende Nutzung der verfügbaren Kapazitäten und organisatorische Maßnahmen aufzufangen.

Es ist nicht nur aus finanziellen Gründen dringend zu vermeiden, hohe Investitionen, Sachmittel und Personal für zusätzliche Kapazitäten einzusetzen, die bereits heute absehbar später keine Nutzung mehr finden. Den gegenwärtigen Engpässen kann schneller und wirksamer begegnet werden, wenn durch Überlastmaßnahmen umgehend zusätzliche Kapazitäten bereitgestellt werden können.³ Es erscheint bedenklich, daß Teile der Bevölkerung von der Nutzung eines Kindergartens deshalb ausgeschlossen werden, um einen pädagogischen Standard bei den vorhandenen Kindergartenplätzen nicht einschränken zu müssen.

Der ORH hat bereits im September 1993 folgende Maßnahmen vorgeschlagen:

- Bessere Nutzung der Kindergartenplätze am Nachmittag, da rd. ein Viertel dieser Plätze nicht belegt ist (Stand 1. Januar 1993).
- Im Hinblick auf die seit 1. Januar 1990 verbesserte Personalausstattung vorübergehende Kürzung der Verfügungszeiten und flexiblere Dienstzeiten, die den individuellen Verhältnissen vor Ort besser Rechnung tragen.

3) vgl. auch die Forderung des Bayerischen Städtetags nach Übergangslösungen (Informationsbrief Bayer. Städtetag Nr. 6/1994, S. 13)

- Maßvolle Erhöhung der Gruppenstärken während der Überlastphase in Gebieten mit Nachfrageüberhang.

Das Staatsministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst und das Staatsministerium der Finanzen haben sich mit diesen Vorschlägen zwar befaßt, jedoch bis Oktober 1994 noch keine abgestimmte Stellungnahme übermittelt.

28.7 Gesamtbedarfsplan für Bayern

Seit Inkrafttreten des BayKiG (1. Januar 1973) hat das Staatsministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst den gesetzlichen Auftrag, zur Sicherung einer gleichmäßigen und an langfristigen Zielen orientierten Versorgung mit Kindergartenplätzen einen Gesamtbedarfsplan für Bayern zu erstellen (Art. 4 Abs. 2 BayKiG). Dieser Plan muß nach den gesetzlichen Vorgaben einen Zeit- und Gesamtfinanzierungsplan enthalten.

Der ORH hat festgestellt, daß ein solcher Gesamtplan bis heute nicht vorliegt. Er hält dies, abgesehen vom gesetzlichen Auftrag, im Hinblick auf die erheblichen Unterschiede in der regionalen Verteilung (TNr. 28.3), aber auch auf die finanzpolitischen Möglichkeiten und die absehbare demographische Entwicklung für dringend erforderlich.

Einzelplan 06

(Staatsministerium der Finanzen)

29 Unterbringung der Studierenden der Bayerischen Beamtenfachhochschule während ihres Studiums

(Kap. 06 14)

Die Bayerische Beamtenfachhochschule stellt ihren Studierenden neben den verfügbaren eigenen Unterkünften auch angemietete Unterkünfte unentgeltlich zur Verfügung. Der Aufwand allein für die Anmietung betrug in der Vergangenheit bis zu 4,8 Mio DM jährlich. Der ORH hält es für geboten, daß sich die Studierenden an den Kosten ihrer Unterbringung angemessen beteiligen.

Die Ausbildung des Nachwuchses des gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienstes des Staates dauert drei Jahre und besteht zur Hälfte aus fachpraktischen Abschnitten. Die fachtheoretische Ausbildung erfolgt im Rahmen eines auf mehrere Lehrgangsabschnitte verteilten 18monatigen Studiums an einem der sechs Fachbereiche der Bayerischen Beamtenfachhochschule (BayBFH).

Die bei den einzelnen Fachbereichen der BayBFH verfügbaren Unterkünfte (derzeit rd. 1 600, ohne Fachbereich Polizei¹⁾) reichen nicht aus, um alle Studierenden unterzubringen. Da gleichzeitig jeweils drei Jahrgänge ausgebildet werden und die theoretische Ausbildung 18 Monate dauert, ist es unvermeidlich, daß sich zeitweise Lehrgänge überschneiden. Für die Überschneidungszeiträume müssen kurzfristig Unterkünfte angemietet werden, während bei Belegung mit nur einem Lehrgang z.T. auch eigene oder langfristig angemietete Unterkünfte nicht belegt sind. Diese Situation wird sich verschärfen, wenn der geplante neue Studienablaufplan mit einer Verlängerung der fachtheoretischen Ausbildung auf 21 Monate verwirklicht werden wird, wie es konkret beim Fachbereich Allgemeine Innere Verwaltung geplant ist. So werden sich beispielsweise bei diesem Fachbereich dann zwei statt bisher rechnerisch 1,5 Studienjahrgänge zeitgleich im Fachstudium befinden.

1) kasernierte Unterbringung der Anwärter gemäß Art. 132 BayBG

Den Haushaltsvoranschlägen für den Doppelhaushalt 1995/1996 und den zuletzt durchgeführten örtlichen Erhebungen bei einigen Fachbereichen der BayBFH ist zu entnehmen, daß für 1995 die Anmietung von 871 Unterkünften (davon 571 auf Dauer, 300 kurzfristig) mit einem jährlichen Mietaufwand (ohne Bewirtschaftungskosten) von 3,8 Mio DM (je Unterkunft durchschnittlich 363 DM monatlich) vorgesehen ist.

Bei fast gleichbleibenden Studierendenzahlen hat sich der Mietaufwand der BayBFH (einschließlich der Kosten für den Buspendeldienst zwischen angemieteten Unterkünften und dem Unterrichtsort² sowie jeweils ohne Fachbereich Polizei und Studierende aus den neuen Ländern) seit 1988 mehr als verdoppelt (vgl. Zahlenübersicht 1). Der Mietaufwand pro Studierenden hat sich somit von 1988 bis 1994 um 153 % erhöht.

**Zahl der Studierenden
und Mietaufwand**

Zahlenübersicht 1

Jahr	Studienanfänger	Studierende	Mietaufwand bei Titel 518 01¹ Mio DM
1988	1 465	3 624	1,72
1989	1 455	4 018	2,78
1990	1 579	4 202	3,48
1991	1 526	4 252	4,07
1992	1 540	4 337	4,58
1993	1 316	4 007	4,80
1994	1 150 ²	4 000 ²	4,80 (Soll)

1) ohne Aufwand für Lehrsaalgebäude des Fachbereichs Sozialwesen (426 000 DM) bzw. der Außenstelle Bad Windsheim des Fachbereichs Finanzwesen (130 000 DM)

2) geschätzt Juli 1994

Die Zahlen für die einzelnen Fachbereiche sind dabei unterschiedlich: Beim Fachbereich Allgemeine Innere Verwaltung in Hof werden beispielsweise für ein ab

2) Fachbereich Finanzwesen: 1991 rd. 107 000 DM, Fachbereich Rechtspflege: Voranschlag 1995 rd. 28 000 DM

1. Februar 1994 angemietetes Wohnheim mit 110 Einzelappartements einschließlich Miete, Bewirtschaftungskosten und zusätzlichem Personalaufwand jährlich 620 000 DM aufgewendet. Ebenfalls in einem angemieteten Wohnheim mit 188 Plätzen (Doppelzimmer) untergebracht sind die Studierenden des Fachbereichs Archiv- und Bibliothekswesen und teilweise solche aus den Fachbereichen Rechtspflege und Sozialverwaltung, für die 600 000 DM reine Mietkosten im Jahr anfallen. Der Fachbereich Finanzwesen, der die höchsten Steigerungsraten bei den Anmietungskosten zu verzeichnen hat (1988: 525 TDM, 1993: 2,5 Mio DM), wird 1995/96 in Herrsching (Ammersee) und Umgebung sowie in Bad Windsheim (Außenstelle des Fachbereichs) insgesamt 300 Betten in Privatunterkünften anmieten.

Von den eigenen Unterkünften der BayBFH entfallen 57 % auf Einbettzimmer, 35 % auf Zweibettzimmer und je 4 % auf Dreibett- und Vierbettzimmer. Die angemieteten Objekte umfassen Ein- und Zweibettzimmer.

Eine rechtliche Verpflichtung des Staates, unentgeltlich Unterkunft zu gewähren, besteht nicht. In Fortführung der jahrelang geübten Praxis wurde in Nr. 4 Abs. 4 der Durchführungsbestimmungen zum Nachtragshaushaltsgesetz 1984 festgelegt, den zur Ausbildung zugewiesenen Beamten die bei den staatlichen Lehreinrichtungen verfügbaren Unterkünfte unentgeltlich zu überlassen. Diese Regelung wurde in den Folgejahren unverändert übernommen. Bezüglich der **verfügbaren** Unterkünfte ist damit Art. 52 Abs. 1 BayHO Genüge getan, der bestimmt, daß Angehörigen des öffentlichen Dienstes Nutzungen nur gegen angemessenes Entgelt überlassen werden dürfen, wenn nicht gesetzlich oder im Haushaltsplan etwas anderes bestimmt ist. Das Staatsministerium der Finanzen vertritt die Auffassung, daß unter "verfügbar" aufgrund der rechtlich gebotenen Gleichbehandlung aller Studierenden auch die angemieteten Unterkünfte zu verstehen sind.

Angesichts der Tatsache, daß ein großer Teil der Studierenden ledig ist (im Fachbereich Finanzwesen z.B. über 75 %), erscheint die bisherige Handhabung sehr großzügig. Diese Praxis trifft keine Unterscheidung, ob es sich bei den abgeordneten Studierenden um Verheiratete mit eigenem Hausstand oder um Ledige mit bzw. ohne Hausstand handelt oder ob den Studierenden die tägliche Heimkehr an ihren Wohnort zugemutet werden kann, wie dies in § 9 Bayerische Trennungsgeldverordnung (BayTGV) vorgesehen ist. Außerdem werden unter Berufung auf das Gleichbehandlungsgebot inzwischen auch mietfremde Leistungen wie Buspendeldienst, Verpflegung (Bad Windsheim), Fahrtkostenzuschüsse und Anmietung von

Tiefgaragenplätzen (Fachbereich Sozialwesen in München) erbracht, welche für die Studierenden ebenfalls unentgeltlich sind.

Die Frage der unentgeltlichen Unterbringung wird seit der Prüfung des Fachbereichs Finanzwesen im Jahr 1989 mit dem Staatsministerium ergebnislos diskutiert. Nachdem mittlerweile die entsprechenden Aufwendungen etwa auf das Dreifache gestiegen sind, erscheint mit Rücksicht auf die angespannte Haushaltslage eine Beibehaltung der bisherigen großzügigen Handhabung nicht mehr vertretbar.

Das Staatsministerium stellt sich - ohne eine Berechnung vorzulegen - auf den Standpunkt, eine Beteiligung der Studierenden an den Kosten der Unterbringung würde sich wegen der trennungsgeldrechtlichen Konsequenzen für den Staat haushaltsmäßig "nicht rechnen". Es verweist zudem auf den Schlußbericht der Kommission "Zukunft des öffentlichen Dienstes", die vorschlägt, aus Gründen der Gewinnung qualifizierten Nachwuchses unter anderem an der bisher gewährten unentgeltlichen Unterkunft festzuhalten. Außerdem ist das Staatsministerium der Auffassung, daß sich durch den erwarteten Rückgang der Zahl der Studierenden das Problem der Anmietung entschärfen werde und die hierfür anfallenden Kosten erheblich verringert würden.

Unabhängig davon, ob angemietete Unterkünfte auch unter Nr. 4 Abs. 4 DBestHG fallen und ebenfalls unentgeltlich überlassen werden können, hält der ORH es für geboten, die Studierenden an den Kosten ihrer Unterbringung angemessen zu beteiligen. Auch dann wären diese immer noch deutlich besser gestellt als Studierende an externen Fachhochschulen. Für den Staat wären bei gleichzeitiger Gewährung von Trennungsgeld - saldiert - Kosteneinsparungen in Millionenhöhe zu erwarten, weil der überwiegende Teil der Studierenden ledig ist und deshalb kein oder ein stark gekürztes Trennungsgeld bekäme.

Nach den Feststellungen des ORH wird den Beamtenanwärtern der übrigen Flächenstaaten überwiegend keine amtliche Unterkunft oder Unterkunft nur gegen einen Kostenbeitrag in unterschiedlicher Höhe gewährt. In Nordrhein-Westfalen wird den Studierenden ein Vertrag angeboten, der Unterbringung und Verpflegung für monatlich 180 DM (Ledige) bzw. 120 DM (Verheiratete, Geschiedene, Verwitwete), unter Wegfall sämtlicher Trennungsgeldansprüche, enthält. Die Niedersächsische Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege verfügt über keine eigenen Unterkünfte. Die Studierenden müssen selbst für ihre Unterkunft sorgen und werden

lediglich durch die Fachbereichsverwaltung bei der Zimmersuche (Vermieterkartei) unterstützt.

Wirtschaftlich erscheint auch die vom Fachbereich Rechtspflege in Starnberg zeitweise geübte Praxis, Studierenden aus dem Großraum München, für die keine Unterkünfte gefunden werden konnten, die Fahrtkosten für die tägliche Rückkehr nach Hause zu ersetzen. Das Staatsministerium räumt ein, daß diese Handhabung zwar im Einzelfall für den Freistaat wirtschaftlicher sein könne, nach den Bestimmungen der Trennungsgeldverordnung rechtlich aber nicht zulässig sei. Deshalb werde geprüft, ob die Gewährung unentgeltlicher Unterkunft im Einzelfall durch eine für den Staat preiswertere Billigkeitsleistung in Form von Fahrtkostenersatz oder Wegstreckenentschädigung ersetzt werden könne.

Das Staatsministerium hat in seiner schriftlichen Stellungnahme zunächst ausgeführt, daß eine weitere Belastung der Studierenden über die Verpflegungskosten hinaus der Nachwuchsgewinnung abträglich sei. Den Studierenden gegenüber bestehe eine besondere Fürsorgepflicht, die diese Handhabung ebenso gebiete, wie die bayerischen Bedürfnisse aus ausbildungsfachlicher Sicht.

Nach einer zwischenzeitlichen Besprechung mit dem ORH hat das Staatsministerium erneut mitgeteilt, daß es unter Berücksichtigung der Anregungen des ORH prüfe, durch welche Regelung das Problem der Unterbringung der Studierenden an der Beamtenfachhochschule entschärft werden könne.

Der ORH hält es nach wie vor für geboten, daß sich die Studierenden an den Kosten ihrer Unterbringung angemessen beteiligen.

EINZELPLAN 07

(Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr)

30 Organisation der Bergverwaltung (einschließlich Technologieförderung)

(Kap. 07 06)

Die originären Aufgaben der Bergverwaltung haben seit geraumer Zeit ständig an Umfang verloren. Mehr als ein Drittel der 65 Bediensteten sind inzwischen mit bergfremden Tätigkeiten befaßt. Die erst im Juli 1994 eingeleitete Neuorganisation sieht zwar u.a. die Auflösung der Mittelinstanz vor; gleichzeitig soll jedoch ein Großteil der Bediensteten des Oberbergamts dem Staatsministerium zugeordnet werden. Dies steht im Widerspruch zu tragenden Organisationsprinzipien. Die damit verbundene vorläufige Eingliederung von Vollzugsaufgaben bei der Technologieförderung widerspricht außerdem dem geplanten Grundkonzept zur Wirtschaftsförderung, mit dem die Funktion der Wirtschaftsabteilungen bei den Regierungen gestärkt werden soll.

30.1 Aufgaben und Organisationsaufbau

Die Bayerische Bergverwaltung nimmt folgende Aufgaben wahr:

- Aufsicht über die Aufsuchung und Gewinnung der dem Bergrecht unterliegenden Mineralien sowie über sonstige artverwandte Tätigkeiten (z.B. Unterspeicherung, Tiefbohrungen, unterirdische Hohlraumbauten); daneben vollzieht sie in diesem Bereich sicherheits- und umweltschutzrechtliche Aufgaben,
- Aufsichts- bzw. Vollzugsaufgaben bei den Bergbahnen und horizontal verlaufenden Seilbahnen und den Gashochdruckleitungen,
- Technologieförderung durch das Oberbergamt (Abwicklung von z.Z. fünf Programmen).

Der organisatorische Aufbau der Bergverwaltung war bisher dreistufig mit dem Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr an der Spitze und dem Oberbergamt in München als Mittelbehörde, dem die Bergämter Amberg, Bayreuth und Mün-

chen unterstanden. Die Bergämter waren ausschließlich für die Aufgaben der Bergaufsicht zuständig, während das Oberbergamt und das Staatsministerium Aufgaben für alle Bereiche wahrnahmen. Allerdings wurden zwei der fünf Technologieförderprogramme für Nordbayern von der Landesgewerbeanstalt Bayern in Nürnberg abgewickelt.

30.2 Der ORH hat 1993 das Oberbergamt und das Bergamt München örtlich geprüft und dabei auch die Organisation der Bergverwaltung untersucht. Grund dafür war u.a. die Veränderung der Rahmenbedingungen in den vergangenen Jahren. Wegen des starken Rückgangs des klassischen Bergbaus (Kohle, Erz) ist bei der Bergverwaltung in Bayern ein Aufgabenrückgang und eine Schwerpunktverlagerung eingetreten. Zusätzlich wurde dem Oberbergamt die Technologieförderung als nichtspezifische Aufgabe übertragen.

30.3 Aufgabenentwicklung

Nach den Feststellungen des ORH haben sich die Aufgaben und - soweit relevant - die Einnahmen und Ausgaben wie folgt entwickelt:

30.3.1 Bergaufsicht

Den starken Rückgang bei den Betriebsplanzulassungen (- 67,3 %), der wesentlichsten Aufgabe der Bergaufsicht und in gewissem Grade mit Baugenehmigungen vergleichbar, aber auch bei den Unfalluntersuchungen und Betriebsbefahrungen, zeigt nachfolgende Zahlenübersicht 1.

Aufgabenentwicklung bei der Bergaufsicht

Zahlenübersicht 1

	1981	1992	Veränderung %
Beschäftigte im Bergbau	7 815	4 742	- 39,3
Unfalluntersuchungen	191	86	- 55,0
Betriebsbefahrungen	1 212	762	- 37,1
Einzelmaßnahmen:			
- Betriebsplanzulassungen	677	221	- 67,3
- Erlaubnisse, Ausnahmegenehmigungen, Genehmigungen, Anordnungen usw. nach:			
. BBergG, ABergV	44	10	- 77,2
. GewO	46	16	- 65,2
. AZO	57	18	- 68,4

Die für Bergbaukonzessionen erhobenen Einnahmen im Staatshaushalt betragen 1982 noch 58,9 Mio DM. Sie gingen bis 1993 auf 0,6 Mio DM zurück.

30.3.2 Berg-/Seilbahnen und Gashochdruckleitungen

Diese Aufgaben unterliegen nicht dem Bergrecht. Sie wurden jedoch, da vom Staatsministerium als dem Bergwesen verwandt angesehen, dem Oberbergamt übertragen. Der Umfang der Aufgaben ist mit 103 zu beaufsichtigenden Berg- und Seilbahnen und 33 Baumaßnahmen von Gashochdruckleitungen pro Jahr sowie von rd. 60 Hochdruckanlagen (Stationen) pro Jahr in den letzten Jahren weitgehend unverändert geblieben.

30.3.3 Technologieförderung

Durch die vom Staatsministerium nach und nach aufgelegten und dem Oberbergamt zum Vollzug übertragenen bayerischen Förderprogramme hat sich dort das Bearbeitungsvolumen kontinuierlich ausgeweitet. Von 1990 (drei Programme) auf 1992 (fünf Programme) stieg die Anzahl der bewilligten Vorhaben von 49 auf 147 (+ 200 %), die Höhe der ausgereichten Fördermittel von 21,04 Mio DM auf 29,12 Mio DM (+ 38,4 %).

30.4 Personal

Die Zahl der in der Bergverwaltung beschäftigten Dienstkräfte hat sich wie folgt entwickelt:

Personal bei der Bergverwaltung (Stand: August 1993)

Zahlenübersicht 2

	1972	1980	1985	1988	1992	1993
Bergämter	} 1)	24	23	22	20	20
Oberbergamt		49	50	55	49	45
insgesamt	70	73	73	77	69	65

1) nicht getrennt erhoben

Die Bergämter sind Kleinbehörden, die nur Aufgaben der Bergaufsicht wahrnehmen. Ihre Personalstärke ergibt sich aus Zahlenübersicht 3.

Personal bei den Bergämtern

Zahlenübersicht 3

Bergämter	Fachpersonal	Verwaltungs- personal ¹⁾	Gesamt- personal
Amberg	3	4	7
Bayreuth	4	3,5	7,5
München	4	1,5	5,5
insgesamt	11	9	20

1) einschließlich Reinigungskräfte

Das Personal am Oberbergamt verteilte sich 1993 wie folgt auf die einzelnen Aufgabenbereiche:

Personal beim Oberbergamt

Zahlenübersicht 4

a) Bergaufsicht	19
b) Seilbahnen und Gashochdruckleitungen	7
c) Technologieförderung	19
zusammen	45

Der Präsident (BesGr. B 4) und der Leiter der Abteilung I (Personal, Haushalt, Bergbauförderung u.a.) sowie die Dienstkräfte in der Verwaltung und den zentralen Diensten wurden den Bereichen a, b und c proportional zugeordnet.

Im Staatsministerium befaßt sich ein Referat, das mit drei Beamten des höheren Dienstes (BesGr. B 3, A 15, A 14) besetzt ist, überwiegend mit den Angelegenheiten der Bergaufsicht.

30.5 Neuorganisation

30.5.1 Bergverwaltung

Die Notwendigkeit der Neuorganisation der Bergverwaltung ist seit langem erkannt; ihre Durchführung wurde dennoch nur sehr schleppend betrieben. Das Staatsministerium ließ 1988 ein Gutachten zur Organisation und Wirtschaftlichkeit der bayerischen Bergverwaltung erstellen. Dies lag im Frühjahr 1990 vor, aus ihm wurden allerdings lange Zeit keine Konsequenzen gezogen.

Die Verwaltung ist der Auffassung, der Aufgabenrückgang sei durch den notwendigen Vollzug zusätzlicher Vorschriften (z.B. des Umweltschutzes) kompensiert. Dem steht allerdings die tatsächliche Entwicklung des Personals in der reinen Bergverwaltung deutlich entgegen. Während im Jahr 1972 von den in der gesamten Bergverwaltung vorhandenen 70 Dienstkräften 68 für die Bergaufsicht tätig waren (die restlichen zwei für Berg- und Seilbahnen), waren es 1993 nur noch 39 (von insgesamt 65). Eine Konzentration der Bergbehörden war deshalb überfällig. Der ORH hat daher Ende 1993 dem Staatsministerium eine Neuordnung der Bergverwaltung vorgeschlagen.

30.5.2 Technologieförderung

Nach dem Staatshaushalt ist die Technologieförderung Teil der Allgemeinen Wirtschaftsförderung (Kap. 07 03) bzw. - hinsichtlich der Energieförderprogramme - der Energiewirtschaft (Kap. 07 05). Entsprechend dem Grundsatz der Einheit der Verwaltung werden die allgemeinen Aufgaben des Geschäftsbereichs des Staatsministeriums in der Mittelstufe von den Regierungen - Wirtschaftsabteilungen - wahrgenommen. Der ORH ist daher der Auffassung, daß die Aufgaben der Technologieförderung als Teil der Wirtschaftsförderung und der Energiewirtschaft jetzt in die Regierungen (Wirtschaftsabteilung) eingegliedert werden sollten, die ohnehin die Masse der Förderprogramme abwickeln. Die von Anfang an nicht zweckmäßige und in erster Linie der Bestandserhaltung der Bergverwaltung dienende Ansiedlung der Technologieförderung beim Oberbergamt sollte aufgegeben werden.

30.6 Beschluß des Ministerrats

Aufgrund der Prüfungsfeststellungen des ORH, des Abschlußberichts der Kommission "Zukunft des öffentlichen Dienstes" und der nunmehr gewonnenen eigenen Auffassung hat das Staatsministerium im März 1994 dem Ministerrat einen Vorschlag zur Neuordnung der Bayerischen Bergverwaltung vorgelegt.

Der Ministerrat hat im Juli 1994 eine Neuorganisation der Bergverwaltung beschlossen. Um die Verwaltung zu straffen sowie die Verfahren zu vereinfachen, sollen die bisherigen Bergämter in Amberg, Bayreuth und München unter der Fachaufsicht des Staatsministeriums in die Regierungen von Oberfranken und Oberbayern als selbständige Organisationseinheiten eingegliedert werden. Ihnen werden die bisherigen Vollzugsaufgaben des Oberbergamts übertragen. Solche mit überregionalem und zentralem Charakter übernimmt das Staatsministerium

ebenso wie etwa den Erlaß von bayernweit geltenden Verordnungen für die Sicherheit im Bergbau oder überregionale Planungsaufgaben. Das Oberbergamt als Mittelbehörde soll aufgelöst werden.

Die Technologieförderung soll vorübergehend - bis zur Entwicklung eines neuen, möglichst dezentralen Gesamtkonzepts der Wirtschaftsförderung - ebenfalls dem Staatsministerium zugeordnet werden. Mit diesem geplanten Gesamtkonzept soll zugleich die Funktion der Wirtschaftsabteilungen bei den Regierungen als Ansprechpartner der Wirtschaft gestärkt werden. Außerdem sollen Möglichkeiten zur Privatisierung bisheriger Aufgaben der Bergverwaltung geprüft werden.

30.7 **Auffassung des ORH**

Der ORH stellt zu der vom Ministerrat beschlossenen Neuorganisation fest, daß ein Großteil der Aufgaben der formell aufgelösten Mittelinstanz gleichzeitig eine Stufe nach oben verlagert werden soll: Von 45 Bediensteten des Oberbergamts werden viele der 19 bisher in der reinen Bergverwaltung Beschäftigten auf Dauer und 19 in der Technologieförderung tätige Bedienstete zumindest vorübergehend in das Staatsministerium eingegliedert.

Diese Zuordnung einer Vollzugsaufgabe in das Staatsministerium steht im Widerspruch zu tragenden Organisationsprinzipien.¹ Was die Technologieförderung anlangt, scheint es dem ORH darüber hinaus angebracht, unter Einbeziehung der Vielfalt der Zuständigkeiten und Fördermöglichkeiten, die bisher im Staatsministerium selbst wahrgenommen wurden,² ein völlig **neues Gesamtkonzept der Wirtschaftsförderung** zu entwickeln. Der notwendigen Abschichtung dieser Tätigkeiten läuft die jetzt vorgesehene Übernahme der Technologieförderung in das Staatsministerium geradezu zuwider. Daran ändert der Umstand wenig, daß sie nur vorübergehend beabsichtigt ist.

30.8 **Stellungnahme der Verwaltung**

Das Staatsministerium hat mitgeteilt, daß Vorschläge zum endgültigen Organisationsaufbau der Bergverwaltung und zur künftigen Gestaltung der Technologie- und Wirtschaftsförderung bis Ende 1994 dem Ministerrat vorgelegt würden. Es ist im

1) vgl. Landtagsbeschuß vom 11. November 1981 (LT-Drucksache 9/10080)

2) z.B. die Bereiche Verkehr, Außenwirtschaft, Berufsbildung, Handwerk, Technologietransfer, Design und Regionalförderung (Maßnahmen über 6 Mio DM, Fremdenverkehr Maßnahmen über 2 Mio DM)

übrigen der Auffassung, erst durch die als Zwischenlösung vorgesehene vorübergehende Eingliederung der Technologieförderung in das Ministerium werde eine Reform der Wirtschaftsförderung ermöglicht.

Nach Auffassung des ORH steht diese vorübergehende Maßnahme im Widerspruch zu dem gleichzeitig angekündigten Gesamtkonzept, bei dem die Stärkung der Wirtschaftsabteilungen der Regierungen im Vordergrund stehen soll. Zumindest hätte es sich angeboten, die Technologieförderung als Teil der Wirtschaftsförderung gleich den Regierungen zuzuordnen.

Einzelplan 08

(Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und
Forsten)

- Ernährung und Landwirtschaft -

31 Pferdezucht und Pferdesport in Bayern

(Kap. 08 56, 08 65, 08 66)

Die staatlichen Aktivitäten für Pferdezucht und Pferdesport sind tatsächlich auf drei verschiedene staatliche Dienststellen unwirtschaftlich verteilt.

Aufgaben des Landesamts für Pferdezucht und Pferdesport in München-Riem sollten in wesentlichem Umfang auf freie Kapazitäten der Lehranstalt Achselschwang verlagert werden. Ein Bedarf für Neu- und Ersatzbauten von 15 Mio DM in München-Riem besteht nicht, weil bereits jetzt erhebliche Überkapazitäten an Einrichtungen und Pferden vorgehalten werden.

Insgesamt ist ein Bedarfs- und Nutzungskonzept erforderlich, um vorhandene Einrichtungen optimal auszunutzen. Dies gilt auch für das Olympia-Reitstadion.

Leistungen für Verbände sollten entfallen. Zwölf Stellen wären einzusparen.

Staatliche Einrichtungen können nur gegen ausreichende Entgelte den privaten Pferdezucht- und -sportverbänden überlassen werden, reitsportliche Veranstaltungen nur aus den dafür ausdrücklich vorgesehenen Haushaltsmitteln gefördert werden.

31.1 Organisation und Tätigkeiten

31.1.1 Mit der staatlichen Pferdezucht und dem Pferdesport befassen sich

- das Landesamt für Pferdezucht und Pferdesport in München-Riem,
- das Haupt- und Landgestüt Schwaiganger und
- die Staatliche Lehranstalt für Tierhaltung und Versuchsgüterverwaltung Achselschwang.

31.1.2

Das **Landesamt**, das in seiner derzeitigen Organisationsform seit 1. Januar 1987 besteht, hat auf dem Sektor Pferdezucht und Pferdehaltung im wesentlichen das Tierzuchtgesetz (insbesondere Leistungsprüfungen), das Berufsbildungsgesetz (insbesondere überbetriebliche Ausbildung zum Pferdewirt und Pferdewirtschaftsmeister) und das Landwirtschaftsförderungsgesetz (Beratung in Haltungs- und Zuchtfragen) zu vollziehen. Im Reiten und Fahren werden Aus- und Fortbildungslehrgänge einschließlich Kaderschulungen durchgeführt. Das Landesamt unterhält in Ansbach eine Außenstelle. Ferner sind vier Zucht-, Reit- und Fahrverbände im Gebäude des Landesamts in München-Riem untergebracht. Für die Beratung in Haltungs- und Zuchtfragen sowie für die Koordinierung und Durchführung der Beratung in Fragen des Pferdesports sind am Sitz der Regionalverbände in Landshut, Ansbach und Augsburg staatliche Fachberater eingesetzt. Die entsprechenden Regionalverbände arbeiten in Bürogemeinschaften mit den staatlichen Fachberatern eng zusammen.

Im Stellenplan für das Landesamt sind 41 Planstellen für Bedienstete ausgebracht; 1993 waren davon 37 und am 1. April 1994 davon 34 Stellen besetzt. In der Haushaltsrechnung 1993 stehen den Gesamteinnahmen von 950 000 DM Gesamtausgaben von 4,1 Mio DM gegenüber. Das Landesamt unterhält ca. 170 Boxenplätze für Pferde (darunter sind vermietete 58 Plätze).

Das Haupt- und Landgestüt **Schwaiganger** wurde 1986 für 20 Mio DM ausgebaut. Es stellt die für die Landespferdezucht erforderlichen Deckhengste zur Verfügung. Ferner werden mit den Stutenherden praxisorientierte Zuchtversuche durchgeführt. Derzeit werden 518 Pferde der Rassen Warmblut, Kaltblut und Haflinger gehalten. Für den Betrieb mit 700 ha Grünland und 400 ha Wald stehen 61 Mitarbeiter zur Verfügung. Der Betriebszuschuß 1993 belief sich auf etwas über 3,5 Mio DM.

Der Staatlichen Lehranstalt für Tierhaltung und Versuchsgüterverwaltung **Achselschwang** mit einer landwirtschaftlichen Nutzfläche von 660 ha ist ein Bereich Pferdehaltung angegliedert. Obwohl in den offiziellen Verlautbarungen immer wieder darauf hingewiesen wird, daß sich alle staatlichen Maßnahmen in der Pferdezucht und beim Pferdesport auf das Haupt- und Landgestüt Schwaiganger und das Landesamt in München-Riem beziehen, wird nach unseren Erhebungen auch in Achselschwang eine umfangreiche Pferdehaltung mit etwa 100 Stallplätzen betrieben. Zur Zeit der Prüfung waren 50 eigene und etwa 30 Beritt-, Pensions- und Weidepferde aufgestellt. Als staatliche Aufgaben werden überbetriebliche Ausbildungsmaßnahmen für Pferdewirte und Meisterkurse, Schwerpunkt Zucht und Hal-

tung, abgehalten; 85 % des Kursbetriebs fallen auf private Reit- und Fahrkurse für Anfänger und Fortgeschrittene.

31.2 Ausbau des Landesamts für Pferdezucht und Pferdesport

Dem Landesamt in München-Riem stehen fünf Pferdeställe mit insgesamt 170 Boxenplätzen, drei Reithallen, eine Longierhalle, das Olympia-Reitstadion mit Nebenflächen, ein großer Hufeisenplatz, zwölf Trainings- und Wettkampfplätze sowie Wohn- und Bürogebäude zur Verfügung. Insgesamt handelt es sich um ein Areal von 26 ha.

Davon sind zwei Pferdeställe mit 58 Boxenplätzen, eine Reithalle vollständig, eine Reithalle zum Teil, drei Trainings- und Wettkampfplätze und ein Wohn- und Bürogebäude an einen Reitverein vermietet.

Das Landesamt hält derzeit 26 Schulpferde. Derzeit werden die Schulpferde ausschließlich für die Blockbeschulung im Ausbildungsberuf Pferdewirt der Staatlichen Berufsschule München-Land und für die eigenen Lehrlinge gehalten. Tatsächlich werden für die Blockbeschulung als staatliche Aufgabe nur 14 Pferde (wöchentlich zwei halbe Tage an 36 Wochen im Jahr) benötigt. Bei sonstigen Aus- und Fortbildungsmaßnahmen bringen die Teilnehmer ihre eigenen Pferde mit.

Der ORH hat bereits 1978 und 1983 auf die unwirtschaftliche Nutzung der Anlagen und der Schulpferde hingewiesen. Eine Verbesserung ist in der Zwischenzeit nicht eingetreten. Nach der derzeitigen Organisation benötigt das Landesamt für die eigentlichen Staatsaufgaben lediglich 70 bis 80 der vorhandenen 170 Boxenplätze, die Olympia-Reithalle und den Hufeisenplatz.

Ungeachtet dieser Situation forderte die Verwaltung Neubaumaßnahmen mit einem Investitionsvolumen von 15 Mio DM, nämlich ein Wohnheim- und Schulgebäude, ein Wohngebäude mit Werkdienstwohnungen, Wagenremisen, Lagerhallen und Silos sowie zwei Pferdestallungen mit insgesamt 60 Pferdeboxen mit Nebenräumen. Die Olympia-Stallungen I und II (96 Boxenplätze) einschließlich der darüber befindlichen Übernachtungsräume für Kursteilnehmer und Wohnungen für Mitarbeiter sollten abgerissen werden. Im Zuge der vorgesehenen Neu- und Erweiterungsbauten forderte das Landesamt insgesamt 43 Schulpferde mit unterschiedlichem Leistungsvermögen.

Unabhängig von diesen Abriß- und Neubauplanungen wurden im Jahr 1993 die Dächer der Olympia-Stallungen I und II für 173 000 DM saniert. Im Baubedarfsnachweis des Landbauamts München vom Januar 1994 ist darüber hinaus eine Sanierung der Stallgebäude im Jahr 1996 für voraussichtlich 850 000 DM vorgesehen. Nach diesen Investitionen werden die genannten Gebäude voll benutzbar sein.

Nach Auffassung des ORH müssen, soweit Anlagen in München-Riem für staatliche Aufgaben nicht mehr benötigt werden, diese anderweitig wirtschaftlich verwendet werden, beispielsweise durch Verpachtung.

Das Staatsministerium teilt mit, nach einem Ministerratsbeschluß vom März 1992 habe die Staatsregierung eine Verlagerung des Landesamts aus München-Riem für begrüßenswert gehalten, um eine sinnvolle Nutzung des Geländes im Interesse der weiteren Entwicklung der Landeshauptstadt München zu ermöglichen. Das erstellte Planungskonzept für Neubauten und Umbaumaßnahmen sei wegen der offenen Standortfrage nicht mehr weiterverfolgt worden. Inzwischen habe sich die Landeshauptstadt München für eine weitere Nutzung des Areals als Grün- und Freizeitgelände ausgesprochen. Wenn sich der Ministerrat definitiv für den Standort München-Riem entschieden habe, werde für das Landesamt ein neues Konzept erarbeitet. Das Staatsministerium hält dabei einen Internatsbau nicht mehr für notwendig; auch würden anstelle der beiden Olympia-Stallungen nur noch 30 und nicht mehr 60 Pferdestallplätze benötigt, wenn bisher vermietete Pferdeboxen verfügbar würden.

Der ORH sieht, selbst wenn am Standort München-Riem festgehalten werden soll, keinen Bedarf für Neu- oder Ersatzbauten. Zwar trifft zu, daß die Wohnräume in den Olympia-Stallbauten in schlechtem baulichen Zustand sind. Nach den Feststellungen des ORH werden die vorhandenen Olympia-Stallungen nach Reparatur der Dächer für 173 000 DM und der 1996 vorgesehenen Sanierung der Fassaden, Heizungen und Lüftungen für 850 000 DM voll benutzbar sein. Zum Bedarf an Schulpferden und Boxenplätzen für Ausbildungspferde weist der ORH darauf hin, daß an der Staatlichen Lehranstalt für Tierhaltung Achselschwang die Stallplätze und sonstige Kapazitäten nicht ausgelastet sind. Es könnten deshalb Aufgaben von München-Riem dorthin verlagert werden, um die Aufgaben in der Berufsausbildung und -fortbildung an dieser Behörde zu bündeln. Die unwirtschaftliche Vorhaltung von Personal und Schulpferden an zwei Standorten - nämlich in Achselschwang und in München-Riem - würde dann vermieden. Die sachlichen Voraussetzungen liegen in Achselschwang vor. 1988 wurde dort ein Internats- und Lehrsaalbau mit

einem Kostenaufwand von 5,6 Mio DM fertiggestellt. Erst 1991 wurde ein Pferdestall für 340 000 DM gebaut. Auch Leistungsprüfungen auf Station könnten verstärkt in Achselschwang oder in Schwaiganger durchgeführt werden. Der ORH hält es für geboten, die vorhandenen pferdesportlichen Einrichtungen wie auch die vorhandenen Personal- und Internatsreserven an der schon bestehenden modernen überbetrieblichen Ausbildungsstätte der Landwirtschaft in Achselschwang besser auszulasten. Schon die Anbindung der Pferdehaltung an den dortigen landwirtschaftlichen Betrieb würde zu beachtlichen Einsparungen führen; allein die Versorgung der Pferde mit Futter und die Entsorgung des Mistes verursachen in München-Riem jährlich Mehrkosten von 60 000 bis 80 000 DM.

Das Staatsministerium hält eine Verlagerung der berufsbildenden Maßnahmen nach Achselschwang nicht für möglich, weil die personellen und sachlichen Voraussetzungen dort nicht vorlägen. Der Internats- und Lehrsaalbereich sei ausgelastet.

Eine erneute Überprüfung (Lehrgangsperiode September 1994 bis August 1995) durch den ORH hat im Gegensatz zu der Auffassung des Staatsministeriums ergeben, daß die in Achselschwang vorhandenen Internate (92 Plätze) bisher und - ohne zusätzliche Aufgaben - auch künftig nicht auszulasten sind. Der allgemeine Rückgang in der landwirtschaftlichen Berufsbildung führt bei den Tierhaltungskursen zu kleineren Lehrgangsgruppen. Auch bei parallelem Lehrgangsbetrieb werden die Internatsplätze nicht annähernd benötigt (vgl. auch ORH-Bericht 1990 TNr. 24). Daß in Achselschwang ausreichend pferdesportliche Einrichtungen und Stallplätze zur Verfügung stehen, gilt um so mehr, wenn die nichtstaatlichen Maßnahmen eingestellt werden (vgl. TNr. 31.4.1.3).

Der ORH hält ein Bedarfs- und Nutzungskonzept für die derzeit staatliche Aufgabe der Pferdezucht und des Pferdesports mit dem Ziel einer Konzentration und optimalen Ausnutzung vorhandener Kapazitäten für erforderlich. Die derzeitige Aufteilung ist auf Dauer wirtschaftlich nicht vertretbar.

31.3 Olympia-Reitstadion

Für die Erledigung der Dienstaufgaben des Landesamts ist das Olympia-Reitstadion in München-Riem nicht erforderlich.

Nach den Feststellungen des ORH wird das Olympia-Reitstadion seit Jahren nur an wenigen Tagen genutzt. Auch nachdem 1987 die dringendsten Schäden des

Hagelschlags beseitigt worden sind, wird das Olympia-Reitstadion im Grunde ganzjährig für nur eine einzige pferdesportliche Veranstaltung vorgehalten. Mittlerweile bedarf dieses Reitstadion einschließlich des Tribünenbauwerks aber einer umfangreichen Sanierung. Vor Einleitung von investiven Maßnahmen sollte über die künftige Verwendung Klarheit herrschen. Wenn auch eine pferdesportlich orientierte Nutzung naheliegen würde, so muß letztlich ein wirtschaftliches Ergebnis Vorrang haben.

Das Staatsministerium teilt mit, eine wirtschaftliche Nutzung des Olympia-Reitstadions werde seit Jahren angestrebt. Die Erfüllung des Olympia-Konsortialvertrags bedinge, daß pro Jahr ein bis zwei Veranstaltungen der Pferdezucht und des Pferdesports durchgeführt werden. In der restlichen Zeit könne das Stadion anderweitig und gewinnorientiert verwendet werden. Wegen baulicher und struktureller Mängel sei das Stadion aber nur eingeschränkt nutzbar. Das Staatsministerium strebe eine Sanierung oder einen einfachen Ersatzbau an.

Nach Ansicht des ORH ist es unerlässlich, sich über die weitere Nutzung dieser Einrichtungen unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten Klarheit zu verschaffen, bevor umfangreiche Sanierungs- bzw. Neubaumaßnahmen durchgeführt werden, die weitere Pflege- und Bauunterhaltskosten erforderlich machen.

31.4 Nichtstaatliche Aufgaben/Betreuung der Zucht- und Reitverbände

31.4.1 Der ORH hat festgestellt, daß staatliche Bedienstete während der Dienstzeit in erheblichem Umfang nichtstaatliche Aufgaben erfüllen. Hierzu werden folgende Beispiele genannt:

31.4.1.1 Die staatlichen **Fachberater für Pferdezucht** nehmen die Aufgaben eines Verbandsverwalters für den regionalen Zuchtverband wahr. In Absprache mit dem Vorsitzenden erledigen die Fachberater die laufenden Angelegenheiten des Verbands, insbesondere alle fachbezogenen Angelegenheiten. So werden auch die Jahresberichte der regionalen Zuchtverbände von den staatlichen Bediensteten erstellt und vorgetragen sowie Verbandssitzungen organisiert. Für die Absatzveranstaltungen, Verbandstierschauen und Fohlenchampionate besichtigen sie die Tiere und wählen sie aus, stellen die Kataloge zusammen, organisieren die Veranstaltung und führen sie durch. Weiter erledigen die Fachberater auch die Fohlenbrände für den Verband.

Bei den zentralen Absatzveranstaltungen eines Pferdezüchterverbands wirken die **Zucht- und Sportberater** des Landesamts und der Außenstellen und die **Zuchtleiter** in beachtlichem Umfang bei der Auswahl der Auktionspferde sowie bei der Vorbereitung und Durchführung der Auktionen und Verkaufsschauen mit. Ein staatlicher Zuchtberater organisiert nach wie vor die Verbandskörungen in München-Riem, obwohl die Körung der Hengste als staatliche Aufgabe weggefallen ist. Alle übrigen Zuchtberater werden zur Mithilfe dazu nach München-Riem eingeteilt.

Die **Fachberater für Pferdesport** koordinieren und führen als technische Leiter ebenfalls die Geschäftsstellen der regionalen Verbände der Reit- und Fahrvereine. Daneben gehören sie dem Vorstand an und wirken bei der Verbandsleitung mit. Weiter bereiten sie Vereinsturniere vor, führen sie durch und halten Verbandsreitkurse ab. Gemeinsam mit dem Zuchtberater veranstalten sie regionale Absatzveranstaltungen, Tierschauen und Ausstellungen.

Das Staatsministerium hat mitgeteilt, daß die von den Zuchtleitern und Fachberatern für Pferdezüchtung und -sport erbrachten Leitungs- und Verwaltungsaufgaben für die Verbände weitestgehend abgeschafft werden sollen. Die organisatorische Abwicklung der Verbandskörungen müßten die Züchtervereinigungen künftig mit eigenem Personal sicherstellen. Die Mitwirkung staatlicher Bediensteter an sonstigen Veranstaltungen der Verbände will das Staatsministerium überprüfen.

- 31.4.1.2** Ein Verband der Reit- und Fahrvereine betreibt in Ansbach das Landesleistungszentrum für Reiten und Fahren mit einem umfangreichen Lehrgangsprogramm. Zwei staatliche **Reitlehrer** übernehmen den fachtheoretischen Unterricht und die fachpraktischen Unterweisungen bei sämtlichen Aus- und Fortbildungslehrgängen des Verbands. Die Organisation des Reitbetriebs, die Aufsicht sowie die fachliche Anleitung beim Beritt der verbandseigenen Pferde und bei der Ausbildung der Privatpferde obliegen ebenfalls den staatlichen Bediensteten. Sie erledigen damit weitgehend satzungsgemäße Aufgaben des Verbands. Für sämtliche Maßnahmen werden die Teilnehmergebühren bzw. Ausbildungskosten vom Verband vereinbart.

Das Staatsministerium erkennt an, daß staatliches Personal keine Verbandsaufgaben übernehmen soll, vertritt aber die Auffassung, daß die Durchführung von Fachunterricht und fachpraktischen Unterweisungen zu den Dienstaufgaben der staatlichen Bediensteten zählen. Der ORH hat festgestellt, daß es sich hierbei um Ferienreitkurse für Jugendliche ab 14 Jahren, allgemeine Verbandsfortbildungs- und Trainingslehrgänge sowie Regionalkaderschulungen handelt, die nicht zu den

Dienstaufgaben der staatlichen Reitlehrer gehören können. Das Staatsministerium sagte nur zu, die Mitwirkung beim Beritt der Schulpferde und bei der Ausbildung von Privatpferden einzustellen. Der ORH bleibt bei seiner Auffassung, daß der Umfang der von den staatlichen Reitlehrern bisher wahrgenommenen satzungsmäßigen Verbandsaufgaben es rechtfertigt, künftig zwei Beamte einzusparen.

- 31.4.1.3** In Achselschwang gibt es allgemeine **Reitkurse** für Anfänger und Fortgeschrittene, Reitkurse mit Verbandsreitabzeichen sowie Grund- und Fortgeschrittenenfahrkurse. Weiter werden junge Pferde ausgebildet und eine umfängliche Pensionspferdehaltung betrieben.

Das Staatsministerium teilt hierzu mit, daß die Aus- und Fortbildung von Reitern zu den staatlichen Aufgaben zähle und nicht allein den Vereinen und Verbänden zu überlassen sei. Für die gesamten Aus- und Fortbildungsmaßnahmen würden ca. 50 Pferde bzw. Stallplätze benötigt. Die übrigen etwa 50 Stallplätze dienen nicht mehr der Erfüllung von originären Staatsaufgaben und würden für die Pensionspferdehaltung verwendet, um die finanzielle Lage der Pferdehaltung zu verbessern.

Der ORH ist der Auffassung, daß die Durchführung von Reit- und Fahrkursen für Buben und Mädchen ab zwölf Jahren und die Pensionspferdehaltung keine staatlichen Aufgaben sind. Der Staat fördert die Aus- und Fortbildung in den Reit- und Fahrvereinen über den Bayerischen Landes-Sportverband mit erheblichen Zuwendungen. Die Pensionspferdehaltung sollte privaten landwirtschaftlichen Betrieben vorbehalten sein.

- 31.4.2** Nach Feststellung des ORH waren vier Stellen langfristig nicht besetzt; dieses Personal wird nicht benötigt. Daneben war staatliches Personal insgesamt in einem erheblichen Umfang mit den unter TNr. 31.4.1 aufgeführten Verbandsaufgaben betraut bzw. im Dienst nicht ausgelastet (z.B. Hufbeschlag, Pferdepflege und Pferdeberitt), so daß zwölf Stellen für staatliche Bedienstete entbehrlich sind. Nach Personalvollkosten gerechnet könnte der Staat bei konsequenter Abschichtung nichtstaatlicher Aufgaben und notwendiger Reduzierung des Personals jährlich 1 Mio DM einsparen.

Das Staatsministerium teilt mit, die Abgabe von Verbandstätigkeiten und die Errichtung eines Pferdeerzeugerringes würden für das staatliche Personal eine deutliche Entlastung bringen. Die hierbei freigewordene Arbeitskapazität werde aber dringend für die Betreuung von Arbeitskreisen für Pferdehaltung und für die Be-

triebsberatung benötigt. Insbesondere die Pensionspferdehaltung mit Reithallenbetrieb biete sich nämlich zahlreichen stadtnahen landwirtschaftlichen Betrieben als zusätzliche Einkommensnische an. Auch habe die Pensionspferdehaltung im Zuge der Ausweitung der bayerischen 5 b-Gebiete¹ einen besonderen Stellenwert erhalten. Eine Reduzierung des Personals um zwölf Stellen würde die Existenz des Landesamts gefährden. Es sei nur eine Stellenkürzung von maximal bis zu sechs Stellen möglich, die im Vollzug des allgemeinen Stelleneinzugs durchgesetzt werde.

Der ORH weist darauf hin, daß die Zuchtleiter im höheren Dienst und die Fachberater im gehobenen Dienst am Landesamt bisher schon mit Betriebsberatungen in der Pferdehaltung befaßt waren. Soweit es sich um wirtschaftliche Fragen in der Pensionspferdehaltung als Erwerbskombination handelt, werden an den regionalen Ämtern für Landwirtschaft und Ernährung entsprechende Beratungskapazitäten vorgehalten. Auch in Haltungsfragen beraten bereits die regionalen Ämter für Landwirtschaft und Ernährung. Unseres Erachtens können die genannten zwölf Stellen unabhängig vom allgemeinen Stelleneinzug eingespart werden.

31.5 Unzureichende Entgelte für die Inanspruchnahme von staatlichen Einrichtungen

Nach den Feststellungen des ORH wurden privatrechtliche Entgelte für die Inanspruchnahme von staatlichen Einrichtungen nicht im gebotenen Umfang erhoben. Vertragliche Ansprüche des Freistaats Bayern werden weder vollständig noch rechtzeitig realisiert.

- Ein Pferdezüchterverband veranstaltet jährlich zwei **Reitpferdeauktionen** in der Olympia-Reithalle. Das Landesamt stellt ihm jeweils für sechs Wochen staatliches Personal und die Olympia-Reithalle zur Vorbereitung der Auktionspferde zur Verfügung. Obwohl das Staatsministerium nach Prüfung durch den ORH bereits 1985 die Erhebung entsprechender Gebühren in Aussicht gestellt hatte, wurde allein 1992 auf die Erstattung von etwa 20 000 DM angefallener Personalkosten verzichtet. In der Entgeltordnung ist für die Überlassung der Olympia-Reithalle ein Tagessatz von 400 DM vorgesehen; dem Verband wurden dagegen für 72 Tage nur Tagessätze von je 78 DM und damit insgesamt 23 184 DM zuwenig berechnet.

1) EU-Ziel 5 b: Erleichterung der Entwicklung und der Strukturanpassung der ländlichen Gebiete.

Das Staatsministerium teilt mit, das Landesamt werde künftig kein staatliches Personal für Verbandsaufgaben bei der Vorbereitung und Durchführung von Pferdeauktionen zur Verfügung stellen. Eine nachträgliche Erhebung der Entgelte sei aber aus Gründen des Vertrauensschutzes nicht möglich. Das Entgelt für die Überlassung der Olympia-Reithalle werde durch eine gutachtliche Stellungnahme der Bezirksfinanzdirektion München aktualisiert.

- Für die Durchführung der Veranstaltung "**Pferd-International**" überläßt das Landesamt seit Jahren die gesamte Anlage in München-Riem für bis zu vier Wochen einer Reit-, Fahr- und Turniergemeinschaft (RFTG). Dafür wird lediglich das Mindestentgelt von 10 000 DM vereinbart, das für die Jahre 1990 und 1992 erst auf Hinweis des ORH während der Rechnungsprüfung 1993 vereinbart wurde. Die vorgesehene Bindung an den Eintrittskartenverkauf (Umsatzpacht) führt zu keinen nennenswerten zusätzlichen Erlösen, weil seit Jahren auf entsprechende Nachweise verzichtet wird.

Das Staatsministerium ist im Gegensatz zum ORH der Auffassung, daß im Interesse des Weiterbestehens der Veranstaltung "Pferd-International" von der Anhebung des Mietzinses und der Erhebung sonstiger Entgelte Abstand genommen werden sollte.

Das Landesamt war nicht in der Lage, die vertraglich vorgesehene Abrechnung der RFTG für das Jahr 1992 vorzulegen, obwohl der Leiter des Landesamts zum Prüfungszeitpunkt Vorstandsmitglied der RFTG war. Das Staatsministerium teilt mit, es werde dafür sorgen, daß künftig die erforderlichen Unterlagen zugänglich sind. Die Umsatzpacht für das Jahr 1992 wurde schließlich im April 1994 vereinnahmt.

- Die **Leistungsprüfungen** auf Station für Warmblut- und Haflingerhengste sowie für Stuten in München-Riem haben 1992 mit einem Verlust von 200 000 DM abgeschlossen. Im Ergebnis decken die erhobenen Entgelte nur die Hälfte der Personal- und Sachkosten, die der ORH nach ihrem tatsächlichen Anfall errechnet hat. Der ORH ist der Auffassung, daß die Kosten der Leistungsprüfungen auf die Pferdehalter umzulegen sind. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Leistungsprüfungen bei den Pferden fast immer zu einer Wertsteigerung führen, zumal mit der Leistungsprüfung eine Grundausbildung oder eine Fortbildung der Pferde verbunden ist. Die Leistungsprüfungen werden zusätzlich nach einem staatlichen Förderprogramm mit 500 DM je Hengst bzw. Stute gefördert. Somit liegt eine verdeckte und eine offene Förderung vor.

Das Staatsministerium kommt nach einer betriebswirtschaftlichen Kalkulation der Landesanstalt für Betriebswirtschaft und Agrarstruktur auf eine Kostendeckung von 68,3 %. Der ORH habe die Kosten jedenfalls zu hoch angesetzt. Das Staatsministerium beabsichtige, die Entgelte noch im Jahr 1994 der Kostensituation anzupassen. Eine Erhöhung der Entgelte bis zur Kostendeckung würde aber mit Sicherheit das Ende dieser Leistungsprüfungen bedeuten.

- Längst fällige Anpassungen der Entgelte für die Durchführung von **Reitkursen** und die Einstellung von Pferden wurden an der Lehranstalt Achselschwang seit 1984 nicht vorgenommen, obwohl der ORH bereits 1985 darauf hingewiesen hat. Allein dadurch sind dem Staat in den Jahren 1991 bis 1993 Entgelte von mindestens 200 000 DM entgangen.

Das Staatsministerium teilt mit, eine Anhebung der privatrechtlichen Entgelte sei bereits zum Teil erfolgt oder werde in Kürze vorgenommen.

- Eine Reit-, Fahr- und Turniergemeinschaft führt auf dem Gelände und den Anlagen der Staatlichen Lehranstalt für Tierhaltung und Versuchsgüterverwaltung **große nationale und internationale Vielseitigkeitsprüfungen** durch. 1992 fand das Alpenchampionat und 1993 die Europameisterschaft der Military statt. Für die Veranstaltungen werden die Geländestrecke mit dem notwendigen Umgriff, Stallungen, Reithallen und Freiplätze dem Veranstalter unentgeltlich überlassen. Für die Vorbereitung und Durchführung der Europameisterschaft 1993 wurden insgesamt drei Mannjahre eingesetzt (Personalvollkosten: 200 000 DM). Weiter wurden der Versuchsgüterverwaltung anlässlich der Europameisterschaft zusätzliche Haushaltsmittel von 216 000 DM zugewiesen (Kap. 08 56).

Dieser Verein verkauft Eintrittskarten an Zehntausende von Besuchern und erzielt erhebliche Einnahmen aus der Bewirtung der Zuschauer. Weiter werden staatliche Liegenschaften durch den Verein an Gewerbetreibende unterverpachtet und Übertragungsrechte an das Fernsehen vergeben.

Daneben fördern der Bund und die Länder diese Veranstaltungen nach Maßgabe der in den jeweiligen Haushalten vorgesehenen Ansätzen. Die entsprechenden Landesmittel zur Förderung des sonstigen Sportbetriebs in Bayern sind im Haushalt des Staatsministeriums für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst bei Kap. 05 04 vorgesehen.

Für die Unterstützung der Veranstaltung durch Haushaltsmittel des Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten fehlt die entsprechende

haushaltsrechtliche Ermächtigung, weil Kap. 08 56 eine solche Ausgabe nicht vorsieht. Die unentgeltliche Überlassung der gesamten Anlage ist mit den haushaltsrechtlichen Grundsätzen nach Art. 63 BayHO nicht vereinbar.

Nach Auffassung des Staatsministeriums sind nationale und internationale Veranstaltungen Leistungsprüfungen nach dem Tierzuchtgesetz. Derartige Veranstaltungen gehörten deshalb zu den Dienstaufgaben mit der Folge, daß nicht nur die erforderlichen Liegenschaften kostenlos überlassen werden müßten, sondern auch der notwendige Personal- und Sachmitteleinsatz vom Staat zu tragen sei. Art. 63 BayHO sei nicht einschlägig. Das Staatsministerium befürchtet, daß z.B. die bedeutendste Military-Prüfung Deutschlands, die sich in mehr als 20 Jahren einen ausgezeichneten Ruf erworben hat, künftig nicht mehr in Achselschwang durchgeführt wird, wenn die Veranstaltung nicht mehr wie bisher unterstützt wird.

Diese Befürchtung teilt der ORH nicht, weil dem Veranstalter erhebliche Einnahmen zufließen. Die bisherige Sachbehandlung hält der ORH für haushaltsrechtlich unzulässig.

Der ORH hält es für erforderlich, daß die Verwaltung ausreichende, zumindest kostendeckende Entgelte verlangt, wenn sie Personal und Einrichtungen des Staats den Verbänden oder anderen Privaten zur Verfügung stellt.

EINZELPLAN 10

(Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung,
Familie, Frauen und Gesundheit)

32 Staatliche Zuwendungen für die Durchführung der Jugendzahn- pflege in Kindergärten und Schulen

(Kap. 10 03 Tit. 656 01)

Der Freistaat Bayern gewährte einer Arbeitsgemeinschaft von 1986 bis 1992 jährlich einen Zuschuß von 675 000 DM zur teilweisen Deckung der Ausgaben für Maßnahmen der Jugendzahnpflege, obgleich die Arbeitsgemeinschaft wegen ihrer Finanzsituation keiner staatlichen finanziellen Beteiligung bedurfte. Für die Zukunft hält der ORH eine Förderung durch den Staat aus haushaltsrechtlichen Gründen sowie deshalb nicht mehr für notwendig, weil das Gesundheitsstrukturgesetz die Aufgabe der Gesundheitsprävention den gesetzlichen Krankenkassen übertragen hat.

Eine Arbeitsgemeinschaft nimmt seit 1986 die Aufgaben der Jugendzahnpflege wahr und führt deshalb Gruppenprophylaxemaßnahmen in Schulen und Kindergärten durch. Die Ausgaben, die ihr dadurch entstanden, wurden durch Beiträge ihrer Mitglieder, die sich im wesentlichen aus den Krankenkassenverbänden und den Vertretungen der Zahnärzte zusammensetzen, und einem jährlichen staatlichen Zuschuß von 675 000 DM gedeckt.

Grundlage dieses Zuschusses waren Vereinbarungen des Freistaats Bayern mit der Arbeitsgemeinschaft zur Durchführung der Jugendzahnpflege in Schulen und Kindergärten, in denen u.a. festgelegt war, daß

- sich der jährliche staatliche Zuschuß auf ein Drittel der Ausgaben und der Förderhöchstbetrag auf 675 000 DM beschränkt und
- die Gruppenprophylaxemaßnahmen "flächendeckend" durchzuführen seien.

Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat 1992 festgestellt, daß die tatsächlichen Ausgaben der Arbeitsgemeinschaft in den Jahren 1989 bis 1992 wesentlich geringer waren, als sie in den Förderverfahren zugrunde gelegt worden sind, er-

hebliche Rücklagen gebildet waren und den Mitgliedern in den Jahren 1988 und 1992 Mitgliedsbeiträge nachgelassen worden sind. Der Zuschuß des Freistaats Bayern von 675 000 DM wurde dennoch in voller Höhe gewährt.

Außerdem wurde festgestellt, daß die Arbeitsgemeinschaft in den Jahren 1990 bis 1992 denwendungszweck der "flächendeckenden" Betreuung nicht erfüllt hat, da jährlich lediglich 30 bis 37 % der Kinder und Jugendlichen in den Kindergärten und Schulen an den Gruppenprophylaxemaßnahmen teilgenommen haben.

Aufgrund dieser Feststellungen haben das Staatsministerium und die Arbeitsgemeinschaft 1993 die Vereinbarung dahingehend geändert, daß staatliche Zuwendungen nur noch dann gewährt werden, wenn ein jährlicher Flächendeckungsgrad von mindestens 65 % erreicht wird. Außerdem wurde vereinbart, daß der Staat ein Drittel der nachgewiesenen tatsächlichen Ausgaben, höchstens aber 675 000 DM im Wege einer Anteilfinanzierung übernimmt. Darüber hinaus werden derzeit Rückforderungsansprüche für die zurückliegenden Jahre geprüft.

Für das Haushaltsjahr 1993 wurde der Arbeitsgemeinschaft kein Zuschuß gewährt, da aus ihrem Jahresabschluß hervorgeht, daß sie die Ausgaben für Maßnahmen der Jugendzahnpflege im Jahr 1993 in voller Höhe selbst bestreiten konnte. Für das Haushaltsjahr 1994 ist noch keine abschließende Entscheidung getroffen worden.

Das Staatsministerium trägt vor, daß zwar eine vorrangige fachliche und finanzielle Zuständigkeit der Krankenkassen und der Zahnärzte an der Prävention im Rahmen der Zahngesundheit bestehe, der Staat aber ebenfalls verpflichtet sei, einen Beitrag zur Gruppenprophylaxe zu leisten, zumal der Rückzug des Staats aus der Förderung Irritationen bei den Krankenkassen und Zahnärzten hervorrufen und letztlich auch als Signal einer Abwendung von präventiven Inhalten der Gesundheitspolitik der Staatsregierung gedeutet werden könnte .

Demgegenüber weist der ORH darauf hin, daß nach Art. 23 und 44 BayHO Zuwendungen nur dann gewährt werden dürfen, wenn der Staat ein erhebliches Interesse an der geförderten Maßnahme hat, das ohne die finanzielle Beteiligung des Staats nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.

Er hält deshalb an seiner Auffassung fest, daß angesichts der Leistungsfähigkeit der Arbeitsgemeinschaft kein Handlungsbedarf mehr für eine staatliche Förderung

besteht, zumal das Gesundheitsstrukturgesetz¹ die Aufgabe der Gesundheitsprävention den gesetzlichen Krankenkassen übertragen hat.

33 Kurkliniken der Versorgungsverwaltung

(Kap. 10 24)

Wegen der rückläufigen Zahl der behandlungsbedürftigen Kriegspfer können die landeseigenen Kurkliniken mit versorgungsberechtigten Personen nicht mehr angemessen ausgelastet und nicht mehr wirtschaftlich betrieben werden. Der ORH hat deshalb vorgeschlagen, eine der drei Versorgungskuranstalten zu schließen oder zu privatisieren.

Aufgabe der Kurkliniken der Versorgungsverwaltung (VKA) ist die Kurbehandlung für Versorgungsberechtigte nach dem Bundesversorgungsgesetz und nach den sog. Nebengesetzen zum Bundesversorgungsgesetz (z.B. Soldatenversorgungsgesetz, Zivildienstgesetz). Derartige Kurbehandlungen werden aber auch in Kur- einrichtungen durchgeführt, mit denen Belegungsverträge abgeschlossen sind. Derzeit werden nur noch in fünf Ländern insgesamt neun versorgungseigene Kur- anstalten betrieben. Davon entfallen allein auf den Freistaat Bayern drei Kurklini- ken:

- Kurklinik Prof. Max Lange Bad Tölz	150 Betten
- Kurklinik Prinzregent Luitpold Bad Reichenhall	113 Betten
- Kurklinik Alpenland Bad Aibling	93 Betten

Im Haushaltsplan sind für die genannten Kurkliniken insgesamt 277 Stellen (ohne Praktikanten, ohne Stellen für abgeordnete Beamte) ausgewiesen. Ferner sind für das Jahr 1994 Gesamtausgaben (Personalausgaben und Sachmittel) von 25,0 Mio DM und Einnahmen von 25,8 Mio DM veranschlagt. Hiernach errechnet sich für 1994 für die drei Versorgungskuranstalten ein Überschuß von 0,8 Mio DM. Dazu ist folgendes zu bemerken:

Von den Einnahmen der Versorgungskuranstalten entfallen 80 % auf die Erstat- tungen des Bundes, der nach dem Ersten Überleitungsgesetz die Kosten der Heil- und Krankenbehandlung nach dem Bundesversorgungsgesetz zu tragen hat.

1) § 21 Sozialgesetzbuch V

- Bei einem Teil der Erstattungen hat der Freistaat Bayern die entsprechenden Ausgaben bereits lange vor dem Jahr der Erstattung geleistet. Denn nach der Erstattungsverordnung vom 31. Juli 1967 werden bei der Berechnung des Erstattungsbetrages die Aufwendungen der Länder nicht immer in dem Jahr, in dem sie angefallen sind, in voller Höhe berücksichtigt. So werden z.B. die Aufwendungen für die Errichtung, Erweiterung und Erneuerung der Gebäude bzw. Außenanlagen nur in Teilbeträgen von jährlich 1,25 % erstattet. Dementsprechend enthalten die o.a. Einnahmen einen Betrag von 160 000 DM/Jahr für die Sanierung und Modernisierung der VKA Bad Reichenhall, die in den Jahren 1980 bis 1985 durchgeführt wurde. Die Baukosten von 12,7 Mio DM sind aber erst im Jahre 2065 in voller Höhe erstattet. Hierbei sind etwaige Finanzierungskosten überhaupt noch nicht berücksichtigt, die wegen der langen Laufzeit ein Vielfaches des investierten Betrages ausmachen würden.
- Zur Abgeltung der Pensionslasten ist in den Erstattungen des Bundes ein Zuschlag von 30 % zu den Dienstbezügen der bei den Versorgungskuranstalten beschäftigten Beamten enthalten. Bei den o.a. Ausgaben sind jedoch die im Epl. 13 veranschlagten Pensionszahlungen nicht berücksichtigt, die - ebenso wie die o.g. Finanzierungskosten - vom Einnahmeüberschuß von 0,8 Mio DM abgesetzt werden müßten.

Die **Nachfrage** nach Kurbetten im Bereich der Versorgungsverwaltung hat sich in den letzten Jahren **deutlich verringert**. Dies ist in erster Linie auf die rückläufige Zahl der anspruchsberechtigten Personen zurückzuführen. So hat sich die Zahl der rentenberechtigten Beschädigten nach den Statistiken zu den Stichtagen 31. Dezember 1988 und 31. Dezember 1993 von 124 512 auf 95 699, d.h. um 23 % vermindert.

Wegen dieser Entwicklung hat der ORH gefordert, baldmöglichst eine der drei Anstalten aufzugeben. Dazu hat der ORH bereits vor einigen Jahren darauf hingewiesen, daß - sofern durch die Schließung einer VKA die erforderliche Bettenkapazität vorübergehend unterschritten wird - von der Möglichkeit Gebrauch gemacht werden sollte, zusätzlich befristete Belegungsverträge mit **privaten Kureinrichtungen** abzuschließen. Dieser Anregung ist das Staatsministerium bisher nicht gefolgt. Es ist vielmehr der Bedarfsentwicklung dadurch entgegengetreten, daß

- die bestehenden Vertragsverhältnisse mit privaten Kureinrichtungen kontinuierlich abgebaut wurden und

- in die versorgungseigenen Kuranstalten im zunehmenden Maße Privat- bzw. Sozialversicherungspatienten aufgenommen wurden. So wurde z.B. die Kurklinik Prinzregent Luitpold Bad Reichenhall, die 1980 bis 1985 umfassend modernisiert wurde, im Jahre 1993 nur noch zu 70 % von Versorgungsberechtigten nach dem Bundesversorgungsgesetz genutzt.

Das Staatsministerium hat die Stützung der landeseigenen Kuranstalten im wesentlichen wie folgt begründet:

- Nach den Kurrichtlinien² des Bundes seien die Kurplätze in versorgungseigenen Einrichtungen vorrangig zu belegen.
- Die Belegung der versorgungseigenen Anstalten mit den inzwischen alt gewordenen Kriegsoffizieren - das Durchschnittsalter der rentenberechtigten Kriegsbeschädigten liegt derzeit bei 75 Jahren - unterliege gewissen Schwankungen, weil diese häufig nicht in der Lage seien, eine bewilligte Kur termingerecht oder zu bestimmten Zeiten (jahreszeitlich bedingt) anzutreten. Dies könne durch die Hereinnahme von Privat- und Sozialversicherungspatienten ausgeglichen werden.
- Die Übernahme des vorhandenen Personals könne nur bei einem zweckgebundenen Verkauf einer VKA gewährleistet werden. Im Falle einer Schließung müsse aber in der derzeitigen Rezessionsphase mit einer Freisetzung von Bediensteten gerechnet werden. Da eine derartige Maßnahme sozialverträglich und beschäftigungspolitisch ausgewogen durchzuführen wäre, würde dies Sozialpläne mit erheblichem Kostenaufwand zur Folge haben.

Demgegenüber vertritt der ORH folgende Auffassung:

- Die Kurrichtlinien stellen **keinen Bestandsschutz** für bestehende versorgungseigene Kurkliniken dar. Sie sollen lediglich die angemessene Auslastung dieser Anstalten gewährleisten. Nach § 2 des Gesetzes über die Errichtung von Verwaltungsbehörden in der Kriegsoffiziersversorgung vom 12. März 1951 sind Versorgungskuranstalten "nach Maßgabe des Bedürfnisses und der Zweckmäßigkeit" zu errichten. Daraus ergibt sich, daß beim Wegfall des Bedürfnisses und der Zweckmäßigkeit der Betrieb versorgungseigener Kuranstalten einzu-

2) Richtlinien über die Gewährung von stationären Behandlungen in einer Kureinrichtung (Badekuren) und Heilstättenbehandlung nach dem Bundesversorgungsgesetz (BVG) vom 1. Dezember 1985, herausgegeben vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung

stellen ist. Im übrigen hat das Staatsministerium bereits in den Jahren 1977 und 1988 je eine Kurklinik eingestellt.

- Erfahrungsgemäß liegt die Auslastung der VKA in den Sommermonaten deutlich über dem Nutzungsgrad der übrigen Monate. Der ORH hat hierzu festgestellt, daß im Durchschnitt der letzten drei Jahre der **Anteil** der versorgungsfremden Kurteilnehmer in den Monaten April mit September **höher** als in den übrigen Monaten war. Ein Ausgleich jahreszeitlich bedingter Belegungsschwankungen durch die Aufnahme von Privat- und Sozialversicherungspatienten ist hiernach nicht zu erkennen.
- Der ORH verkennt nicht, daß die Schließung einer versorgungseigenen Anstalt Sozialpläne notwendig machen kann, die den Staatshaushalt belasten. Dies darf aber nicht Anlaß dafür sein, trotz der verringerten Nachfrage nach Kurbetten auf Dauer drei landeseigene Kuranstalten zu betreiben. Ergänzend weist der ORH darauf hin, daß neben der Schließung einer VKA auch die Möglichkeit des **Weiterbetriebs in privater Hand** bestünde. Dabei kann nicht ausgeschlossen werden, daß sich bei einer derartigen Umwidmung die in diesen Fällen übliche Verkaufsvoraussetzung "Übernahme des nichtbeamteten Personals" mindernd auf den Verkaufswert der Klinik auswirkt. Dies ist aber nach Auffassung des ORH im Hinblick auf die Unwägbarkeiten von künftigen Investitionsausgaben, den zeitlichen Abstand bis zur vollen Erstattung durch den Bund und das privatwirtschaftliche Angebot von Kurbehandlungen in Kauf zu nehmen.

Das Staatsministerium hat mitgeteilt, daß geplant ist, in den Jahren 1995 und 1996 bei den versorgungseigenen Kurkliniken kontinuierlich die Zahl der Betten abzubauen und auch das Personal entsprechend zu reduzieren. Im Verlauf des Doppelhaushalts 1997/1998 soll dann eine versorgungseigene Kuranstalt geschlossen bzw. umgewidmet werden. Nach den Berechnungen des ORH wäre dagegen bereits für die im Jahre 1993 angefallenen Kurbehandlungen der **Betrieb von zwei versorgungseigenen Kuranstalten ausreichend** gewesen. Dabei wurde von einer angemessenen Auslastung dieser Anstalten und deren ausschließlichen Nutzung durch Versorgungsberechtigte sowie von der vollen Ausschöpfung des zum 31. Dezember 1992 bestehenden Angebots an Vertragsbetten ausgegangen.

EINZELPLAN 13

(Allgemeine Finanzverwaltung)

34 Erbschaft- und Schenkungsteuer

(Kap. 13 01 Tit. 052 01)

Der ORH hat die Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen ein Jahr nach Abschluß ihrer Verlagerung aus den Ballungsräumen München und Nürnberg geprüft und dabei außergewöhnlich hohe Arbeitsrückstände festgestellt. Diese haben jedoch im wesentlichen schon vor der Dezentralisierung bestanden. Das nicht rechtzeitig festgesetzte Steueraufkommen beträgt auch bei vorsichtiger Schätzung mindestens 800 Mio DM.

Der ORH hat gefordert, ohne Personalmehrung die Rückstände zügig abzubauen und anschließend bei gleichbleibendem Arbeitsanfall in diesem Bereich deutlich Personal zu reduzieren. Er hat dazu der Verwaltung Rationalisierungsmöglichkeiten aufgezeigt.

34.1 Allgemeines

Das Aufkommen an Erbschaft- und Schenkungsteuer ist in den letzten zehn Jahren erheblich angestiegen. Während es im Haushaltsjahr 1984 noch 296,5 Mio DM betrug, waren es im Haushaltsjahr 1993 bereits 566,5 Mio DM. Vom Aufkommen des Haushaltsjahres 1993 entfielen auf den Oberfinanzbezirk München 355,9 Mio DM und auf den Oberfinanzbezirk Nürnberg 210,6 Mio DM.

Die Zuständigkeit für die Festsetzung und Erhebung der Erbschaft- und Schenkungsteuer ist im Rahmen der Arbeitsverlagerungen aus München und Nürnberg in der Zeit vom 1. Januar 1991 bis zum 1. Januar 1993 stufenweise

- vom Finanzamt München für Grundbesitz und Verkehrsteuern auf die Finanzämter Eggenfelden, Kaufbeuren und Nördlingen sowie
- vom Zentralfinanzamt Nürnberg auf die Finanzämter Amberg, Hof und Lohr a. Main übertragen worden.

Die Verlagerung hatte insgesamt keine wesentliche Mehrung der Personalausstattung, aber einen fast vollständigen Austausch aller bisher in diesem Arbeitsgebiet eingesetzten Arbeitskräfte zur Folge.

Der ORH hat ein Jahr nach Abschluß dieser Dezentralisierung die Organisation, Arbeitsbelastung und Arbeitsweise der Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen untersucht.

34.2 Besetzung und Organisation

34.2.1 Nach dem Personalzuteilungssoll 1993 stellt sich die Stellenausstattung der Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen in den Oberfinanzbezirken wie folgt dar:

Stellenausstattung

Zahlenübersicht 1

Beamte	Oberfinanzbezirk		zusammen
	München	Nürnberg	
gehobener Dienst (Sachbearbeiter)	30,0	21,5	51,5
mittlerer Dienst (Mitarbeiter)	30,0	25,7	55,7
insgesamt	60,0	47,2	107,2

Ferner sind insgesamt 10,8 Sachgebietsleiterstellen vorgesehen.

Derzeit sind im Oberfinanzbezirk München 27 und im Oberfinanzbezirk Nürnberg 20 Steuerbezirke eingerichtet, die grundsätzlich mit einem Sachbearbeiter (Beamter des gehobenen Dienstes) und einem Mitarbeiter (Beamter des mittleren Dienstes) besetzt sind. Die Zuständigkeiten der Steuerbezirke sind alphabetisch nach den Namen der Erblasser bzw. Schenker abgegrenzt.

34.2.2 Die Mitarbeiter in den Steuerbezirken prüfen und entscheiden anhand der eingegangenen Mitteilungen, z.B. von Standesämtern, Banken, Versicherungen, Nachlaßgerichten und Notaren, ob Steuererklärungen zu versenden bzw. anzufordern sind oder ob die vorhandenen Unterlagen wegen fehlender steuerlicher Bedeutung - z.B. weil die Freibeträge offensichtlich nicht ausgeschöpft werden - als sog. Freibelege abgelegt werden können. Die eingegangenen Steuererklärungen überprüfen die Mitarbeiter erneut darauf, ob Steuerfestsetzungen veranlaßt sind. Grundsätzlich prüfen sie auch, ob die Angaben in der Steuererklärung mit dem vorhandenen Akteninhalt übereinstimmen. Noch fehlende Unterlagen fordern sie nach.

Die voraussichtlich steuerpflichtigen Fälle werden sodann an die **Sachbearbeiter** zur weiteren Bearbeitung (Steuerfestsetzung) abgegeben.

Weder die Tätigkeiten der Mitarbeiter noch die der Sachbearbeiter werden bisher durch die DV unterstützt. Die Automationsunterstützung beschränkt sich auf das Steuererhebungsverfahren.

34.3 **Arbeitsstand**

34.3.1 Der Anteil der Fälle, die zu einer Steuerfestsetzung geführt haben, ist insbesondere bei der Erbschaftsteuer in den letzten Jahren deutlich angestiegen und wird sich bei den zu erwartenden Wertsteigerungen des zu vererbenden Vermögens weiter vergrößern. Bei den Schenkungsmittelungen ist eine außergewöhnliche Steigerung im Kalenderjahr 1993 auffallend. Hauptursache hierfür dürfte die bei vielen Steuerbürgern entstandene Unsicherheit darüber sein, ob die anstehende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts eine Besteuerung nach Einheitswerten künftig noch zuläßt oder nicht.

Für das Kalenderjahr 1993 ergibt sich folgender Arbeitsanfall:

Arbeitsanfall

Zahlenübersicht 2

	Oberfinanzbezirk	
	München	Nürnberg
Sterbefälle	69 134	58 831
Schenkungsmitteilungen	63 866	50 380

Nachdem in den letzten Jahren die Erledigungszahlen mit dem gestiegenen Arbeitsanfall nicht Schritt gehalten haben, teilweise sogar rückläufig waren, ist die Zahl der unerledigten Fälle erheblich angestiegen.

34.3.2 Am 31. Dezember 1993 lagen im **Oberfinanzbezirk München** 73 600 unerledigte Todesanzeigen und 47 300 unerledigte Schenkungsmitteilungen vor, bei denen die Steuerfestsetzung oder die Prüfung der Steuerpflicht noch ausstand.

Nach unseren Erhebungen führen von den am 31. Dezember 1993 unerledigten **Erbfällen** aus den Jahren 1992 und früher voraussichtlich 14 000 Fälle zu Steuerfestsetzungen. Unter Berücksichtigung weiterer bereits bearbeitbarer Fälle aus

dem Kalenderjahr 1993 entspricht dies, gemessen an den Erledigungszahlen des Kalenderjahres 1993, einem Arbeitsrückstand von knapp zwei Jahren.

Bei der **Schenkungssteuer** waren am 31. Dezember 1993 auch nach Berücksichtigung einer notwendigen Vorlaufzeit von einem halben Jahr bis zur Festsetzung über 10 000 Steuerbescheide rückständig. Nach der Erledigungszahl im Kalenderjahr 1993 entspricht dies einem Arbeitsrückstand von zwei Jahren.

Danach war am 31. Dezember 1993 allein im Oberfinanzbezirk München Erbschaft- und Schenkungssteuer von mindestens 600 Mio DM (voraussichtliches Aufkommen im Oberfinanzbezirk aus knapp zwei Haushaltsjahren) nicht rechtzeitig festgesetzt.

34.3.3 Im **Oberfinanzbezirk Nürnberg** waren am 31. Dezember 1993 53 900 Todesanzeigen und 54 800 Schenkungsmitteilungen unbearbeitet. Ferner stand bereits in 6 289 Erbschaftsteuerfällen und 1 755 Schenkungssteuerfällen fest, daß eine Steuerfestsetzung veranlaßt ist.

Unsere Erhebungen haben ergeben, daß unter Berücksichtigung der notwendigen Vorlaufzeiten bis zur Steuerfestsetzung, gemessen an den Erledigungen im Kalenderjahr 1993, bei der Erbschaftsteuer ein Arbeitsrückstand von mindestens einem Jahr und bei der Schenkungssteuer von mindestens eineinhalb Jahren vorliegt. Daraus ergibt sich für den Oberfinanzbezirk Nürnberg, daß das Steueraufkommen von mindestens einem Jahr, das sind 200 Mio DM, nicht rechtzeitig festgesetzt wurde.

34.4 Arbeitsleistung

34.4.1 Die Tätigkeit der Mitarbeiter besteht überwiegend aus der Bearbeitung der Erbschaft- bzw. Schenkungssteuerfälle, die nach Prüfung aller vorhandenen Unterlagen keiner Steuerfestsetzung bedürfen. Zu ihrer Arbeitsleistung sind aber auch die Fälle zu rechnen, bei denen aufgrund ihrer Ermittlungen von den Sachbearbeitern Steuerbescheide auszufertigen sind.

Nach unseren Erhebungen wurden 1993 von den **Mitarbeitern** im Oberfinanzbezirk München durchschnittlich 28 Fälle und im Oberfinanzbezirk Nürnberg 22 Fälle pro Steuerbezirk und Arbeitstag erledigt. Dabei haben die Mitarbeiter im Oberfinanzbezirk München insgesamt mehr Fälle bearbeitet, als im gleichen Jahr zugegangen sind, d.h. sie konnten einen Teil ihrer Rückstände abbauen. Dagegen wur-

den im Oberfinanzbezirk Nürnberg weniger Fälle erledigt, als neu zugegangen sind.

Die Erledigungszahlen der Mitarbeiter sind wesentlich auch von Umfang und Intensität der Ermittlungen abhängig, die der Vorbereitung der späteren Steuerfestsetzung durch die Sachbearbeiter dienen. Bei den von uns durchgesehenen Einzelfällen war festzustellen, im übrigen übereinstimmend mit bereits von der Oberfinanzdirektion Nürnberg im Kalenderjahr 1985 getroffenen Feststellungen, daß in 80 % der steuerpflichtigen Fälle keine weitere Ermittlung des Sachverhalts durch den Sachbearbeiter für die Steuerfestsetzung erforderlich war.

Die Mitarbeiter leisten danach in hohem Maße alle Ermittlungsarbeiten, die für die Steuerfestsetzung ausreichend und abschließend sind.

34.4.2 Die Arbeitsleistung der **Sachbearbeiter** kann nach der Zahl der erledigten steuerpflichtigen Fälle bemessen werden, wobei pro Fall auch mehrere Steuerbescheide (z.B. bei mehreren Erben) anfallen können. Durchschnittlich wurden 1993 pro Sachbearbeiter und Arbeitstag im Oberfinanzbezirk München 2,2 und im Oberfinanzbezirk Nürnberg 1,8 steuerpflichtige Fälle erledigt.

Unter Berücksichtigung der bereits von den Mitarbeitern geleisteten Vorarbeiten ist diese Zahl zu gering. Von entscheidender Bedeutung ist dabei, daß die Überprüfung der Steuererklärungen durch Sachbearbeiter und Mitarbeiter in erheblichem Umfang **Doppelarbeit** verursacht. Die Sachbearbeiter erarbeiten sich in 80 % der Fälle mit erheblichem Arbeitsaufwand und ohne Veränderung des Ergebnisses nochmals die zur Ausfertigung der Steuerbescheide erforderliche Sachkenntnis, obwohl diese bei den Mitarbeitern bereits vorhanden ist.

34.5 Vorschläge des ORH

34.5.1 Nach unserer Einschätzung ist mit der bisherigen Organisation ein Abbau der Rückstände bei den Steuerfestsetzungen kaum, jedenfalls nicht ausreichend zeitnah gewährleistet. Auch bei vorsichtiger Schätzung des Anteils der voraussichtlich steuerpflichtigen Fälle in den Zugangszahlen kann nach den Erledigungszahlen des Kalenderjahres 1993 allenfalls der laufende Arbeitsanfall bewältigt werden. Personalverstärkungen sind langfristig jedoch nicht erforderlich, um einen guten Arbeitsstand zu erreichen und zu erhalten, weil dieses Ziel auch durch organisatorische Maßnahmen kurzfristig erreicht werden kann.

Die Organisation der Arbeit in den Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen hat sich entgegen der Entwicklung in allen anderen Arbeitsgebieten der Steuerverwaltung seit mindestens 20 Jahren kaum verändert. Der ORH vermißt insbesondere die Anpassung der Arbeitsplätze an zeitgemäßere Strukturen. Diese erfordern nicht nur eine sinnvolle DV-Unterstützung, sondern auch mehr Selbständigkeit und Eigenverantwortung, um die Bearbeiter zu motivieren.

34.5.2

Als dringendsten und kurzfristig wirkungsvollsten Verbesserungsansatz sehen wir die Vermeidung der dargestellten **doppelten Bearbeitung** der Steuererklärungen, die nur erreicht werden kann, wenn die Mehrzahl der Steuererklärungen abschließend von den Beamten des mittleren Dienstes veranlagt wird. Hierfür spricht auch, daß weit mehr als die Hälfte, in den meisten Amtsbezirken sogar um 70 % der Bescheide eine Steuer von weniger als 5 000 DM ausweisen und die Mitarbeiter in 80 % der Fälle bereits abschließend ermittelt haben. Bei dieser Ausgangslage müßten schon kurzfristig mögliche Arbeitsentlastungen durch DV-Einsatz und Rationalisierung der Ermittlungen ausreichend sein, damit die Mitarbeiter in arbeitstäglich mindestens einem Fall auch noch die Steuerbescheide ausfertigen können. Dies würde bereits der Hälfte der bisherigen Erledigungszahlen der Sachbearbeiter des gehobenen Dienstes entsprechen.

Um gleichzeitig aber den Abbau der vorhandenen Arbeitsrückstände der Mitarbeiter weiter zu gewährleisten, sollten diese vorübergehend durch Aushilfskräfte bei den einfachen Verwaltungstätigkeiten, wie dies bei einigen Finanzämtern bereits geschieht, entlastet werden. Ein verstärkter Personaleinsatz zur Entlastung der Mitarbeiter bei einfachen Tätigkeiten hat insbesondere den Vorteil, daß Einarbeitungszeiten, wie dies bei einer Verstärkung der Zahl der Sachbearbeiter oder Mitarbeiter der Fall wäre, weitgehend vermieden werden können.

Bei den Bearbeitern des gehobenen Dienstes führt unser Vorschlag bereits kurzfristig zu einer deutlichen Verminderung des laufenden Arbeitsanfalls und schafft bei zunächst unveränderter Besetzung und Organisation der Bezirke gute Voraussetzungen zum dringend notwendigen und zeitnahen Abbau der bei den Sachbearbeitern besonders hohen Arbeitsrückstände.

34.5.3

Langfristig, d.h. nach Abbau dieser Rückstände und bei Wirksamwerden unserer übrigen Rationalisierungsanregungen, dürfte die Besetzung mit einem Sachbearbeiter des gehobenen Dienstes für zwei Steuerbezirke ausreichend sein. Danach ergäben sich nach heutigem Stand rechnerische Personaleinsparungen von etwa der Hälfte der bisherigen Sachbearbeiter.

Nach dieser Umstrukturierung der Bezirke würden die Beamten des mittleren Dienstes ihre Steuerbezirke eigenverantwortlich und selbständig führen; sie wären Bearbeiter eines Steuerbezirks. Ihre Eigenständigkeit und Motivation könnte erheblich verstärkt werden, weil sie nicht mehr nur Zuarbeiter für die Sachbearbeiter wären und eigenverantwortlich Steuerfestsetzungen durchführen würden. Der hierdurch - schon durch Vermeiden von Doppelarbeit - erreichbare Rationalisierungseffekt und die dadurch bedingten Einsparungen sind nach unserer Einschätzung größer als zusätzliche Kosten, die sich aus einer Überprüfung und evtl. Anpassung der Bewertung des Dienstpostens des Mitarbeiters an veränderte Aufgaben ergeben können.

Die Zuständigkeit des Bearbeiters im mittleren Dienst könnte einfach und leicht überschaubar abgegrenzt werden. Diesem könnten bei der Erbschaftsteuer die Fälle mit ausschließlich Grundbesitz, Bankguthaben, Wertpapieren, Versicherungsansprüchen, Barvermögen, Nachlaßverbindlichkeiten und Erbfallkosten sowie bei der Schenkungsteuer die Fälle mit Bargeld, Bankguthaben, Wertpapieren und Grundstücken (evtl. eingeschränkt bei sog. gemischten Schenkungen und mittelbaren Grundstücksschenkungen) übertragen werden. Bei diesen Fallarten wäre lediglich eine betragsmäßige Begrenzung beim Zeichnungsrecht erforderlich, das auch insoweit diesen einfacheren Abgrenzungskriterien angepaßt werden könnte.

Bei der von uns vorgeschlagenen Besetzung könnten die Beamten des gehobenen Dienstes sich entsprechend ihrer Aufgabenstellung auf die steuerlich bedeutsamen Fälle bzw. die schwierig zu beurteilenden Sachverhalte konzentrieren. Sie sollten jedoch auch zumindest die Fälle, bei denen ihre Zuständigkeit offensichtlich ist, bereits ab dem Eingang der Erklärungen eigenständig bearbeiten. Auch dadurch wird nochmals Doppelarbeit vermieden.

34.5.4 Die bisher unzureichende **DV-Unterstützung** muß verbessert werden. Wir zeigen im folgenden stufenweise die Möglichkeiten auf, die bei möglichst geringem Programmieraufwand den größtmöglichen Rationalisierungseffekt erwarten lassen:

Grundvoraussetzung für jede, auch evtl. spätere DV-Unterstützung im Festsetzungsbereich ist eine maschinelle Listenführung zur Erfassung und Überwachung der Steuerfälle. Der dadurch bewirkte Rationalisierungseffekt ist bedeutend, weil eine Vielzahl von bisher manuellen Einträgen in verschiedene Arbeitslisten entfällt. Zudem wird bisher schon ein Teil der für die maschinelle Listenführung notwendigen Arbeit durch den Aufbau des für den Erhebungsspeicher erforderlichen Grundinformationsdienstes geleistet.

Der durch die maschinelle Listenführung bewirkte zeitnahe Aufbau eines Grundinformationsdienstes bei Fällen, in denen eine Steuerfestsetzung in Betracht kommt, ist auch Voraussetzung für eine Reihe weiterer dringlicher Verbesserungen:

- maschinelle Überwachung des Erklärungsingangs;
- maschinelle Überwachung der unerledigten, vorläufigen sowie unter dem Vorbehalt der Nachprüfung stehenden Fälle;
- maschinelle Bescheiderstellung und zentraler Bescheidversand.

Ein maschinell geführter Grundinformationsdienst ist auch notwendig, um die sog. Vorschenkungen gemäß § 14 Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetz besser überwachen zu können. Auch die Verwertung der in anderen Arbeitsgebieten der Steuerverwaltung bereits vorhandenen Daten könnte wirkungsvoller gestaltet werden. Das bisherige Verfahren, wonach die Veranlagungs- und Bewertungsstellen der Wohnsitzfinanzämter der Erblasser die durchlaufenden Todesanzeigen um bestimmte Angaben ergänzen, ist sehr arbeitsaufwendig, teilweise unzuverlässig und führt auch in vielen Fällen zu überflüssigen Angaben.

34.5.5 Die **Sachverhaltsermittlung** muß rationeller gestaltet werden. Sie war bei allen untersuchten Finanzämtern mit nur geringen Unterschieden in zu vielen Fällen zu arbeitsaufwendig. Auch bei Sachverhalten von offensichtlich nur geringer Bedeutung waren Art und Umfang der Ermittlungen schematisch und intensiv und in keinem angemessenen Verhältnis zum möglichen Ergebnis. Wir haben deshalb angeregt, die Ermittlungen stärker am Kontrollbedürfnis im jeweiligen Einzelfall zu orientieren.

34.6 **Schlußbemerkung**

Selbst bei vorsichtiger Schätzung beträgt das aufgrund von Arbeitsrückständen nicht rechtzeitig festgesetzte Aufkommen an Erbschaft- und Schenkungsteuer mindestens 800 Mio DM. Dies führt zu einem erheblichen und permanenten Zinsverlust für den Staat, aber auch zu Steuerausfällen, weil Beitreibungsmaßnahmen nicht zeitnah in noch vorhandenes Vermögen durchgeführt werden können. Da der Wert der im Erbwege oder durch Schenkung übergehenden Vermögen eher zunimmt, ist ohne Umsetzung unserer Vorschläge ein weiterer Anstieg dieses Steuerrückstandes zu befürchten.

Eine Reihe der Rationalisierungs- und Verbesserungsvorschläge des ORH kann kurzfristig umgesetzt und bei gleichbleibendem Personalstand zu einem zügigen Abbau der vorhandenen Arbeitsrückstände genutzt werden. Nach Abbau der Rückstände lassen unsere Vorschläge einen deutlichen Personalabbau bei den Beamten des gehobenen Dienstes zu.

Das Staatsministerium der Finanzen erhebt gegen die Feststellungen des ORH keine grundsätzlichen Bedenken. Es weist jedoch darauf hin, daß in der Erbschaft- und Schenkungsteuerstelle in den letzten Jahren die Anzahl der zu erledigenden Steuerfälle stark gestiegen sei, ohne daß eine entsprechende Anpassung der Personalausstattung möglich gewesen wäre. Organisatorische und automationsgestützte Entlastungsmaßnahmen habe man wegen der knappen Ressourcen im Organisations- und Automationsbereich auf personalstarke Arbeitsgebiete konzentrieren müssen, in denen ein möglichst großer Einsparungseffekt zu erzielen war. Ferner sei nicht zuletzt wegen der festgestellten Arbeitsrückstände die Verlagerung der Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen beschlossen worden.

Das Staatsministerium hat zwischenzeitlich eine Arbeitsgruppe beauftragt, die vorrangigsten Anregungen des ORH möglichst kurzfristig umzusetzen. Nach Auffassung des ORH erfordern die hohen Steuerrückstände nunmehr ein unverzügliches und nachdrückliches Vorgehen.

35 Einnahmen aus Wassernutzungsgebühren

(Kap. 13 04 Tit. 122 01)

Aus Gebühren für die Nutzung staatseigener Gewässer fließen dem Staatshaushalt zur Zeit noch regelmäßige Einnahmen von etwa 8 Mio DM jährlich zu. Das Gesetz zur Vereinfachung und Beschleunigung bau- und wasserrechtlicher Verfahren vom 12. April 1994 sieht einen Verzicht auf diese Gebühren ab 1. Januar 1995 vor. Während eine derartige Gebührenbefreiung bei Bagatellfällen durchaus sinnvoll ist, hält sie der ORH in der überschaubaren Zahl von derzeit 70 Fällen wirtschaftlich bedeutender Wassernutzungen (vor allem Stromerzeugung) nicht für gerechtfertigt. Der ORH hat deshalb angeregt, das Bayerische Wassergesetz entsprechend zu ändern.

35.1 Wegfall der Wassernutzungsgebühren

Die Berechtigung des Staates zur Erhebung von Gebühren für die Nutzung staatseigener Gewässer war bereits im Bayerischen Wassergesetz (BayWG) von

1907 enthalten. In der aufgrund des Art. 4 Abs. 5 BayWG in der Fassung vom 18. September 1981 erlassenen Verordnung über die Gebühren für die Nutzung staatseigener Gewässer (WNGebO) von 1982 ist u.a. geregelt, welche Nutzungen gebührenpflichtig sind. Im wesentlichen fallen darunter die erlaubnis- bzw. genehmigungspflichtigen Nutzungen, wie die Wasserkraftnutzung zur Stromerzeugung, das Entnehmen, Ableiten, Zutagefördern und Zutageleiten von Wasser (mit Ausnahme der öffentlichen Wasserversorgung) und das Befahren der Gewässer (mit Ausnahme der gewerblichen Schifffahrt). Die vom Staat vereinnahmten Wassernutzungsgebühren resultieren fast ausschließlich aus der gewerblichen Wassernutzung zur Stromerzeugung.

Aufgrund des Gesetzes zur Vereinfachung und Beschleunigung bau- und wasserrechtlicher Verfahren vom 12. April 1994 werden ab 1. Januar 1995 keine Gebühren für die Nutzung staatseigener Gewässer mehr erhoben (Art. 4 Abs. 2 BayWG n.F.). Dies wird zu Einnahmeausfällen beim Staatshaushalt in der Größenordnung von etwa 8 Mio DM jährlich führen.

Schwerpunkt des Gesetzesvorhabens war die Änderung der Bayerischen Bauordnung. Die zeitgleiche Änderung des Bayerischen Wassergesetzes wurde im wesentlichen mit der Beschleunigung der wasserrechtlichen Verfahren begründet, die insbesondere auch den Wohnungsbau erleichtern sollten. Die in diese Gesetzesänderung aufgenommene Gebührenbefreiung für die Benutzung staatseigener Gewässer steht hiermit in keinem sachlichen Zusammenhang. Begründet wurde der Wegfall der Gebühren damit, daß es sich in der Mehrzahl der Fälle um Kleinbeträge handle, deren Erhebung verwaltungsintensiv sei.

Zu den Kosten aller Gesetzesänderungen zusammen wurde im Gesetzentwurf der Staatsregierung vom 18. November 1993 (LT-Drucksache 12/13482) lediglich eine Verringerung der Einnahmen aus den Baugenehmigungsgebühren angeführt, denen aber andererseits mittelfristig Personalkostenminderungen gegenüberstünden, so daß im Ergebnis mit Kosteneinsparungen zu rechnen sei. Auf den Ausfall der Einnahmen aus Wassernutzungsgebühren, die im wesentlichen aus der gewerblichen Wassernutzung stammen, wurde in diesem Zusammenhang nicht hingewiesen.

35.2 Verwaltungsaufwand bei der Festsetzung und Erhebung der Gebühren

35.2.1 Die im Gesetzentwurf der Staatsregierung enthaltene Begründung für die Gebührenbefreiung, wonach die Erhebung der Gebühren in Anbetracht der Mehrzahl von

Fällen mit Kleinbeträgen zu verwaltungsintensiv sei, ist nach Auffassung des ORH zu undifferenziert. Tatsächlich handelt es sich der Menge nach überwiegend um Bagatellfälle, die insgesamt nur einen geringen Teil des Gebührenaufkommens erbringen. Der weitaus überwiegende Teil des Aufkommens stammt dagegen aus einer überschaubaren Anzahl von Großfällen und läßt sich mit geringem Aufwand erheben. Im einzelnen stellt der ORH hierzu folgendes fest:

35.2.2 Die Nutzungsgebühren werden nach § 6 WNGebO durch die für die Gestattung der gebührenpflichtigen Nutzung jeweils zuständige Behörde (in der Mehrzahl der Fälle die Landratsämter) als Jahresgebühr festgesetzt,¹ die nur bei einer Änderung der Nutzungsverhältnisse angepaßt wird, z.B. Erhöhung der Turbinenleistung bei Wasserkraftwerken oder geänderte Wasserentnahmen. Im Regelfall bleibt die einmal festgesetzte Gebühr unverändert. Wasserkraftwerke mit einer mittleren Turbinenleistung unter 1 100 kW sind bisher schon von den Gebühren befreit.

35.2.3 Ewa 98 % der im Haushaltsjahr 1993 vereinnahmten Gebühren entfallen auf den Zuständigkeitsbereich der südbayerischen Staatsoberkassen. Nach den Feststellungen des ORH handelt es sich hierbei um etwa 300 Erhebungsfälle mit einem Gebührenaufkommen von 7,94 Mio DM. In mehr als der Hälfte dieser Fälle beträgt die erhobene Gebühr weniger als 100 DM, meistens wurde hier sogar nur eine Mindestgebühr zwischen 10 DM und 30 DM (für geringfügige Wasserentnahmen) festgesetzt. Diese Fälle tragen dementsprechend auch nur mit 6 000 DM zum Gebührenaufkommen dieser Staatsoberkassen bei. Dagegen entfällt auf etwa 70 Erhebungsfälle mit jeweils über 10 000 DM Gebühren je Einzelfall fast das gesamte Gebührenaufkommen. Darunter sind wiederum mehrere Kraftwerke mit Einzel festsetzungen von mehr als 100 000 DM enthalten. Hinzu kommt, daß sich die Großfälle nur auf einige wenige Unternehmen konzentrieren.

35.3 Wiedereinführung wirtschaftlich angemessener Entgelte

Der ORH vermag daher dem Argument einer verwaltungsintensiven Gebührenerhebung nicht generell zu folgen. Für die überwiegende Zahl von Bagatellfällen bei Wasserentnahmen erscheint der Verwaltungsaufwand für die Festsetzung und Erhebung der Gebühren tatsächlich relativ hoch. In diesen Fällen ist daher ein Verzicht auf Gebühren durchaus sinnvoll. Für eine überschaubare Anzahl von derzeit 70 Fällen wirtschaftlich bedeutender Wassernutzungen (vorwiegend zur Stromerzeugung) ist dagegen der erforderliche Verwaltungsaufwand im Verhältnis zur Hö-

1) vgl. Nutzungsgebührenverzeichnis zur WNGebO

he der festgesetzten Gebühren gering und schon wegen der Genehmigungs- bzw. Erlaubnispflicht der Wassernutzung nicht vollständig zu vermeiden.

Ein genereller Verzicht auf Gebühren für die Nutzung staatlicher Gewässer erscheint aber aus haushaltswirtschaftlichen Gründen nicht gerechtfertigt. Die begünstigten Unternehmen ziehen aus dieser Nutzung, insbesondere zum Zweck der Stromerzeugung, erhebliche wirtschaftliche Vorteile. Ein Verzicht auf wirtschaftlich angemessene Entgelte für diese Vorteile stellt daher im Ergebnis eine Subventionierung dar. Eine derartige Subventionierung der Energieerzeugung steht - unbeschadet wettbewerblicher Fragen - im Widerspruch zum Grundgedanken des Art. 63 BayHO. Die bisher erhobenen Wassernutzungsgebühren stellen auch keine unzumutbaren wirtschaftlichen Belastungen für die betroffenen Unternehmen dar.

Da der Aspekt der Gebührenbefreiung für Wasserkraftwerke und andere Großnutzer weder im Vorblatt noch in der Begründung zum Gesetzentwurf hinsichtlich der Kosten bzw. Einnahmehausfälle erwähnt wurde noch Gegenstand der parlamentarischen Beratungen war, ist davon auszugehen, daß diese Gesichtspunkte im Gesetzgebungsverfahren nicht gewürdigt wurden.

Der ORH ist der Meinung, daß die generelle Abschaffung der Gebühren für die Nutzung staatseigener Gewässer ab dem 1. Januar 1995 nicht gerechtfertigt ist. Er regt daher an, das Bayerische Wassergesetz in der Weise zu ändern, daß für die Nutzung staatseigener Gewässer - ausgenommen Bagatellfälle - auch künftig Gebühren erhoben werden können, und hat die Staatsregierung gebeten, möglichst bald eine entsprechende Gesetzesinitiative zu ergreifen.

36 Staatliche Lotterieverwaltung

(Kap. 13 05)

Entgegen zwingenden haushalts-, vergabe- und mittlerweile auch EG-rechtlichen Vorschriften vergibt die Staatliche Lotterieverwaltung seit Jahren den Druckauftrag für eine Informations- und Werbezeitschrift im Wert von 3 Mio DM jährlich freihändig stets an die gleiche Firma. Der ORH hält es für unabdingbar, derartige Aufträge nicht unter Ausschaltung des Wettbewerbs zu vergeben.

36.1 Die Staatliche Lotterieverwaltung hat 1974 eine wöchentlich einmal erscheinende Informations- und Werbezeitschrift als Ersatz für die damalige Lotto-Toto-Vorschau eingeführt. Während die bisherige Schrift nur der Spielerinformation diene, enthält die neue 16seitige Zeitschrift darüber hinaus in etwa gleichem Umfang auch noch redaktionelle Beiträge und Werbeblocks. Sie liegt bei den Lotterie-Aannahmestellen aus und wird dort unentgeltlich an die Spielteilnehmer abgegeben. Wegen der anerkannten Werbewirksamkeit beteiligen sich die Lotterie-Aannahmestellen mit rd. 15 % (3 Pfennige) an den Herstellungskosten (20 bis 21 Pfennige je Exemplar).

Seit Jahren wird die gleiche Firma mit dem Druck der Zeitschrift beauftragt. Auf die vom ORH bereits 1980 erhobene Forderung, für die Vergabe des Druckauftrags Angebote mehrerer Firmen einzuholen, teilte das Staatsministerium der Finanzen mit, daß die Lotterieverwaltung - wie in der Vergangenheit - die Kostenentwicklung genau beobachten werde. Ggf. werde durch Einholen von Vergleichsangeboten geprüft, ob die Fortführung des Druckauftrags mit der bisherigen Druckerei weiterhin wirtschaftlich sei.

Diese Prüfung unterblieb jedoch. Die Lotterieverwaltung teilte lediglich mit, eine im Einvernehmen mit dem Staatsministerium durchgeführte Prüfung ohne Vergleichsangebote habe ergeben, daß die Herstellungskosten angemessen seien.

Nach seinen örtlichen Erhebungen im Jahr 1990 wiederholte der ORH seine Forderung aus der vorherigen Prüfung, den Druckauftrag nach den haushaltsrechtlichen Vorschriften (Art. 55 BayHO und VOL) öffentlich auszuschreiben. Das Staatsministerium stimmte dem ORH zu, daß "im Bereich der zu vergebenden Druckaufträge als Hauptentscheidungskriterium die kostengünstigste Annäherung an die vorgegebenen Anforderungen zu gelten" habe. Dieser Grundsatz sei auch stets im Vordergrund gestanden. Deshalb seien laufend interne Preisvergleiche für Druck-

erzeugnisse angestellt worden mit dem Ergebnis, daß keine überhöhten Preise gezahlt worden seien. Wegen der geforderten Zuverlässigkeit und Sorgfalt beim Druck komme auch nur eine relativ begrenzte Anzahl von Druckereiunternehmen in München in Frage. Gleichwohl werde der Anregung des ORH mit einer beschränkten Ausschreibung gefolgt.

Nachdem der ORH gebeten hatte, ihn über das Ausschreibungsverfahren zu unterrichten, teilte die Lotterieverwaltung im Oktober 1992 mit, von einer beschränkten Ausschreibung sei weiterhin Abstand genommen worden. Dafür seien insbesondere technische, organisatorische, redaktionelle und logistische Abläufe im Zusammenhang mit der Herstellung und Auslieferung der Zeitschrift verantwortlich. Diese Produktionsanforderungen würden sich durch die Einführung des neuen Vertriebssystems (ONLINE-Verfahren) künftig auch noch in mehreren und entscheidenden Punkten ändern. Zudem sei durch die Umstellung des Vertriebssystems die personelle Situation der Lotterieverwaltung bis aufs äußerste angespannt und werde dies auf absehbare Zeit auch weiterhin sein.

Das Staatsministerium bekräftigt die seinerzeitige Argumentation der Lotterieverwaltung, wonach im vorliegenden Fall besondere Umstände gegeben seien, die von der Pflicht einer öffentlichen Ausschreibung entbinden. Aus Gründen der Aktualität und wegen der engen Terminplanung müsse "die Möglichkeit gegeben sein, daß die Mitarbeiter der Redaktion der Staatl. Lotterieverwaltung mehrmals zwischen der Druckerei und der Fachabteilung pendeln können". Aufgrund dieser und weiterer "außerordentlicher" technischer und logistischer Voraussetzungen kämen lediglich Druckereien aus dem Raum München in Betracht, wovon wiederum nur zwei technisch in der Lage seien, die Kundenzeitschrift zu drucken. Bei einer Neuvergabe des Druckauftrags sei bei der Lotterieverwaltung im übrigen mit erheblichem personellen und finanziellen Umstellungs- und Folgeaufwand zu rechnen.

36.2

Der ORH weist demgegenüber darauf hin, daß erfahrungsgemäß bei einer Vergabe im Wettbewerb, insbesondere bei öffentlicher Ausschreibung, eine deutliche Kostensenkung erreicht werden kann.² Die Herstellung der Informationszeitschrift kostet die Lotterieverwaltung mittlerweile 3 Mio DM jährlich. Nach den haushalts- und vergaberechtlichen Bestimmungen ist eine freihändige Auftragsvergabe in diesem Umfang nicht zulässig. Seit 1993 ist für derartige Aufträge ab einem Ge-

2) Zur Notwendigkeit einer Vergabe im Wettbewerb vgl. TNr. 18

samtvertragswert von rd. 400 000 DM (200 000 ECU) sogar eine EU-weite Ausschreibung obligatorisch.

Angesichts der heute gegebenen Möglichkeiten der Informations- und Kommunikationstechnik sowie der Transportlogistik ist nicht nachvollziehbar, warum die Kundenzeitschrift nur im Raum München gedruckt werden kann. Bei entsprechender Nutzung der modernen Techniken wäre eine größere Zahl leistungsfähiger Druckereien in der Lage, diesen Auftrag anforderungsgerecht auszuführen.

Jedenfalls gibt es schon im Raum München mehr als zwei Druckereien, die dafür in Frage kommen. Auf Bitte des ORH hat die Landesauftragsstelle Bayern e.V., die von den Kammern der bayerischen Wirtschaft getragen und vom Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr mitfinanzierte und beaufsichtigte Beratungsstelle für das öffentliche Auftragswesen in Bayern, eine formlose, anonymisierte Markterkundung durchgeführt. Allein daraufhin konnte sie neben den beiden bekannten Firmen fünf weitere aus dem Raum München nennen, die aufgrund des angegebenen Anforderungsprofils technisch in der Lage und auch bereit wären, ein Angebot abzugeben.

Im übrigen bleibt anzumerken, daß auch die Blockpartner in den anderen Ländern wöchentlich erscheinende Informationsschriften an ihre Kunden verteilen. So wird z.B. das von der staatlichen Toto-Lotto GmbH in Stuttgart herausgegebene "Glücksmagazin" in regelmäßigen Zeitabständen neu ausgeschrieben und jeweils an den Bieter mit dem günstigsten Angebot vergeben.

Im Gegensatz dazu verhalten sich das Staatsministerium und die Lotterieverwaltung in dieser Angelegenheit seit Jahren hinhaltend und ausweichend. Der ORH ist unverändert der Meinung, daß der Druckauftrag nicht länger unter Ausschaltung des Wettbewerbs vergeben werden darf, auf dessen Bedeutung die Staatsregierung erst jüngst in einem Beschluß hingewiesen hat (vgl. TNr. 18).

Bayerischer Lloyd AG

(Kap. 13 05 Anlage D Nr. 9.1)

Der Staat soll sich an privatrechtlichen Unternehmen nur beteiligen, wenn dafür ein unmittelbares, wichtiges staatliches Interesse vorliegt. Ist dieses Interesse erloschen, so steht die Frage an, ob er sich von der Beteiligung trennen soll. Nach Auffassung des ORH trifft dies im Falle der Bayerischer Lloyd AG zu.

Die Bayerischer Lloyd AG (BL) ist im Bereich der Binnenschifffahrt, des Umschlags-, Speditions- und Lagereigeschäfts tätig. In den 50er Jahren bestritt sie als einzige deutsche Reederei den Personen- und Frachtverkehr auf der Donau und diente damit auch Belangen der bayerischen Verkehrspolitik.

Die Schifffahrt auf der Donau war traditionell von Staatsreedereien geprägt und dominiert. Im Abkommen von Bratislava aus dem Jahr 1955 wurde der Frachtmarkt unter den Donauländern und ihren Staatsreedereien kartellmäßig aufgeteilt. Um in diesem Rahmen und in internationalen Gremien deutsche Interessen wirksam vertreten zu können, war eine Beteiligung des Staates am BL unabdingbar, der somit im außenwirtschaftlichen Bereich als nationaler Carrier fungierte. Das Aktienkapital der Gesellschaft befand sich deshalb ursprünglich mehrheitlich im Besitz der Bundesrepublik Deutschland und des Freistaats Bayern.

Gegen die Preispolitik der Staatshandelsländer konnten bis in die 70er Jahre allerdings keine für den BL kostendeckenden Frachtraten vereinbart werden, so daß der BL auf öffentliche Finanzhilfen angewiesen war.

Im Hinblick auf die Fertigstellung des Main-Donau-Kanals und die damit einsetzende Konkurrenz westeuropäischer Schifffahrtsunternehmen sowie auf grundlegende Marktveränderungen auf dem Transportsektor wurde die Gesellschaft 1978 umstrukturiert. Bund und Freistaat veräußerten maßgebliche BL-Anteile an eine Erwerbengesellschaft, die damit Mehrheitsaktionärin des BL mit 54,99 % des Grundkapitals wurde. Der Freistaat Bayern hält seitdem eine Beteiligung im Nennwert von 870 000 DM (15,29 %). Im Zuge dieser gesellschaftsrechtlichen Umgliederung haben Bund und Freistaat außerdem auf Darlehensforderungen verzichtet und sich zur Gewährung von Betriebszuschüssen bis zum Jahr 1981 verpflichtet.

Nach der damaligen Vereinbarung kann der Freistaat Bayern - wie auch der Bund - seit dem 31. Dezember 1982 die Übernahme seiner restlichen Anteile am BL durch die nunmehrige Mehrheitsaktionärin zum Nennwert verlangen. Umgekehrt steht dieser ab Fertigstellung des Main-Donau-Kanals ein Übernahmerecht hinsichtlich der verbliebenen Anteile von Bund und Freistaat zu. Eine Übertragung auf Dritte wurde vertraglich ausgeschlossen.

Die Kommission für den Abbau von Staatsaufgaben und für Verwaltungsvereinfachung (KAV) hatte bereits 1982 eine Veräußerung der staatlichen Restbeteiligung am BL zum 1. Januar 1983 angeregt. Das Staatsministerium der Finanzen hielt einen vollständigen Rückzug zum damaligen Zeitpunkt nicht für vertretbar. Nach seiner Meinung hätte der Ausstieg eine wesentliche Schwächung der Marktstellung des BL bedeutet, den weiteren Ausbau des Main-Donau-Kanals gefährdet und die Kooperation mit den Staatsreedereien des Ostblocks erschwert.

Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen haben sich zwischenzeitlich grundlegend verändert: Der BL hat seine Marktposition entlang der Donau und im Nahen Osten gefestigt und seine Aktivitäten durch Gründung mehrerer Gemeinschaftsunternehmen mit langjährigen Schiffspartnern und Speditionsfirmen in den Donauliegerstaaten verstärkt. Seine wirtschaftliche Entwicklung ist in den letzten Jahren positiv verlaufen. Nach Fertigstellung des Main-Donau-Kanals im Jahr 1992 hat sich der Wettbewerb in der westeuropäischen Binnenschifffahrt auch auf den Donaunraum ausgeweitet. Und auch in den Reformstaaten entlang der Donau gewinnen Privatisierungs- und Liberalisierungstendenzen an Boden. Das Tarifkartell ist zusammengebrochen; für Schiffsfrachten werden mittlerweile Wettbewerbspreise vereinbart.

Der ORH war schon 1982 der Auffassung, daß ein wichtiges staatliches Interesse an einer weiteren Beteiligung am BL nicht mehr gegeben ist. Er hatte angeregt, vom vertraglichen Optionsrecht Gebrauch zu machen und die restlichen Anteile des Freistaats Bayern zu den festgelegten Konditionen an die Mehrheitsaktionärin abzutreten. Dafür sprachen auch haushaltswirtschaftliche Überlegungen. Dem Freistaat Bayern flossen aus der Beteiligung keinerlei Erträge zu, weil die Gewinnanteile aus seinen Aktien seit 1978 dieser Mehrheitsaktionärin zustehen. Der ORH hat deshalb seine Anregungen in jüngster Zeit erneuert.

Das Staatsministerium der Finanzen räumt zwar ein, daß die im Konsortialvertrag von 1978 angestrebten Ziele mittlerweile erreicht sind, sieht aber weiterhin ein Beteiligungsinteresse des Staates. Während der Bund seine Anteile am 1. Juli 1994

auf die Mehrheitsaktionärin übertragen und damit privatisiert hat, vereinbarte das Staatsministerium mit ihr eine Verzinsung von 6 % auf den bei Ausübung des Andienungsrechts zu zahlenden Kaufpreis in Höhe des Nennbetrages von 870 000 DM, beginnend ab 1. Januar 1994.

In seiner Stellungnahme weist das Staatsministerium auf die zunehmende Bedeutung des Wasserwegs Donau im grenzüberschreitenden Güterverkehr mit den Ländern Ost- und Südosteuropas und die hierbei bestehende Vorreiterstellung des BL, auf Einfluß- und Gestaltungsmöglichkeiten bei der Verknüpfung der Verkehrsträger im Zuge der Bahnreform durch die Staatsbeteiligungen am BL und an Eisenbahngesellschaften sowie auf einen - in Relation zum derzeitigen Börsenwert der BL-Anteile von 4,3 Mio DM - drohenden Vermögensverlust für den Freistaat Bayern bei Veräußerung zum Nennwert hin.

Nach Auffassung des ORH übersieht das Staatsministerium, daß Transportleistungen in der Marktwirtschaft grundsätzlich von privaten Unternehmen im Wettbewerb angeboten und erbracht werden. Staatlicher Einfluß auf die Verkehrsmärkte soll auch im Zuge des europäischen Binnenmarktes mehr und mehr zurückgedrängt werden (u.a. Privatisierung der Bahnen). Ein Vermögensverlust bei Ausübung des Andienungsrechts kann schon deshalb nicht eintreten, weil der Kaufpreis vertraglich fixiert und gleichzeitig ein Verkauf an Dritte ausgeschlossen wurde. Ein "Marktwert" für die staatlichen Anteile am BL existiert damit nicht. Die erst ab 1994 vereinbarte Verzinsung von 6 % ist im übrigen den Refinanzierungskosten des Staates am Kapitalmarkt gegenüberzustellen. Im übrigen verursacht auch die Verwaltung der Beteiligung Kosten. Das Staatsministerium hat somit nicht überzeugend dargelegt, daß im Falle der Beteiligung am BL "ein unmittelbares, wichtiges Interesse des Staates vorliegt und sich der vom Staat angestrebte Zweck nicht ebenso gut oder besser auf andere Weise erreichen läßt" (Art. 65 Abs. 1 Nr. 1 BayHO).

Das Staatsministerium hat nunmehr ergänzend mitgeteilt, die Mehrheitsaktionärin sei auf Vorschläge, den Veräußerungswert der staatlichen Aktien bei einem Fortbestehen der Beteiligung sukzessive dem Börsenkurs anzunähern, nicht eingegangen. Es fasse "daher auch im Hinblick auf die Neufassung des Art. 65 BayHO die Privatisierung des bayerischen Aktienbestandes nunmehr ins Auge".

Nach Meinung des ORH sollte der Freistaat Bayern wie bereits der Bund von seinem vertraglichen Andienungsrecht Gebrauch machen und seine (Minderheits-) Beteiligung am BL privatisieren.

Das Staatsministerium sollte im übrigen die staatlichen Unternehmensbeteiligungen periodisch auf die Erfüllung der in Art. 65 BayHO genannten Kriterien hin überprüfen und ggf. Initiativen zur Privatisierung ergreifen.

38 Aufwendige Verwaltungsverfahren zur Verteilung von Straßenunterhaltungszuschüssen an Kommunen

(Kap. 13 10 Tit. 653 21 und 883 03)

Gemeinden und Gemeindeverbände erhalten im Rahmen des Finanzausgleichs einen Teil des Kfz-Steueraufkommens, um ihrer Straßenbaulast nachkommen zu können. Die Gelder werden allerdings nach recht unterschiedlichen Bezugs- und Berechnungsgrößen verteilt, deren Ermittlung teilweise kompliziert, aufwendig und häufig fehlerhaft ist. Der ORH wiederholt seine Anregungen zu einer wesentlichen Vereinfachung und damit zum Abbau unnötigen Verwaltungsaufwandes.

38.1 Derzeitiges Verteilungssystem

Der Freistaat Bayern gewährt seinen Kommunen neben der einzelprojektbezogenen Förderung von Baumaßnahmen (vgl. TNr. 39) jährliche Zuwendungen zur Erfüllung ihrer Aufgaben als Straßenbaulastträger. Diese Gelder, die in erster Linie für die Straßenunterhaltung bestimmt sind, werden in unterschiedlicher Weise zugewiesen:

- Die Landkreise erhalten eine auf der Grundlage des jeweiligen Verhältnisses "Straßenlänge zu Einwohner" gestaffelte Pauschale (Art. 13 b Abs. 1 FAG).
- Die größeren Gemeinden werden am örtlichen Aufkommen an Kfz-Steuer mit einem Anteil beteiligt, dessen Höhe von der Gemeindegröße abhängt (Art. 13 a FAG).
- Die kleineren Gemeinden erhalten Zuweisungen in Höhe von 2 100 DM je Kilometer Gemeindestraße nach Maßgabe ihrer Bestandsverzeichnisse (Art. 13 b Abs. 2 Satz 1 FAG).
- Landkreise und Gemeinden stellen darüber hinaus häufig Anträge auf Zuwendungen zu ihren Winterdienstkosten (Härteausgleich nach Art. 13 c Abs. 1 FAG).

Alle Mittel kommen aus dem in Art. 13 FAG festgelegten Anteil am Kfz-Steueraufkommen, ohne diesen insgesamt zu verändern. Höhere Zuweisungen bei den Pauschalen verringern die Mittel für die Projektförderung und umgekehrt.

In den Jahren 1992 und 1993 ergab sich folgende Mittelverteilung:

Zuweisungen an die Kommunen

Zahlenübersicht

	1992		1993	
	Mio DM	%	Mio DM	%
1. Straßenunterhaltung, kleinerer Ausbau				
1.1 Pauschalen an die Landkreise (Art. 13 b Abs. 1 FAG)	78,7	15	104,5	18
1.2 Pauschalen an größere Gemeinden als Anteil am Kfz-Steueraufkommen (Art. 13 a FAG)	117,7	23	164,2	27
1.3 Pauschalen an kleinere Gemeinden nach Maßgabe der Bestandsverzeichnisse (Art. 13 b Abs. 2 Satz 1 FAG)	155,7	31	154,6	26
1.4 Zuschüsse zu Winterdienstkosten (Art. 13 c Abs. 1 FAG)	14,9	3	19,0	3
zusammen	367,0	72	442,3	74
2. Neu- und Ausbau				
2.1 Projektbezogene Zuweisungen nach Art. 13 b Abs. 2 Satz 1 FAG (Landratsamtskontingent)	58,3	11	58,3	10
2.2 Projektbezogene Zuweisungen nach Art. 13 c Abs. 1 FAG (Härtefonds)	84,1	17	97,2	16
zusammen	142,4	28	155,5	26
insgesamt	509,4	100	597,8	100

38.2

Verwaltungsaufwand

Für die pauschalieren Zuweisungen nach den Nrn. 1.1 und 1.2 der Zahlenübersicht errechnet das Staatsministerium der Finanzen die sich aus vorhandenen statistischen Zahlen (Kreisstraßenlängen, Einwohnerzahlen, örtliches Kfz-Steueraufkommen) ergebenden Beträge für die einzelnen Landkreise und größeren Gemeinden. Dieser relativ geringe Verwaltungsaufwand läßt sich durch verstärkte DV-Anwendung noch weiter reduzieren.

Demgegenüber ist der Aufwand für die Verteilung der Gelder an die kleineren Gemeinden nach Nr. 1.3 und der Zuschüsse zu Winterdienstkosten nach Nr. 1.4 unvertretbar hoch. Für die Pauschalen müssen die kleineren Gemeinden jährlich ihre Straßenlängen an das Landratsamt melden, das die Angaben zu prüfen hätte. Da dies jedoch in aller Regel unterbleibt, die Meldungen aber vielfach fehlerhaft sind, läßt sich die beabsichtigte Einzelfallgerechtigkeit nicht erreichen. Der hohe Aufwand für die von den Regierungen für alle Gemeinden zu erstellenden Einzelbescheide und Auszahlungsanordnungen ist somit auf Dauer ungerechtfertigt.

Noch größer ist der Verwaltungsaufwand bei evtl. Zuwendungen für Winterdienstkosten. Der ORH hat dies im Jahresbericht 1992 (TNr. 30) bereits ausführlich dargestellt.

38.3 Winterdienstkostenförderung

Aufgrund eines Ersuchens des Landtags³ hat das Staatsministerium der Finanzen die Anregung des ORH aus dem Jahr 1992 aufgegriffen, Winterdienstkosten nicht mehr gesondert anhand komplizierter und deshalb häufig fehlerhafter Einzelnachweise zu fördern. Da es einen Wegfall dieser Fördermöglichkeit für nicht durchsetzbar hielt, suchte es nach einer Pauschalierung in Abhängigkeit von der Höhenlage der Gemeinden.

Nachdem sich aus den Modellrechnungen kein signifikanter Zusammenhang zwischen einer Höhenstaffelung und überdurchschnittlichen Winterdienstkosten ergab, prüfte das Staatsministerium die Einbeziehung von Wetterdaten ebenfalls mit negativem Ergebnis.

Daraufhin wurde ein neues Modell entwickelt, wonach nur jene Kommunen künftig bei einer Pauschalzuweisung berücksichtigt werden sollen, die im letzten Zehnjahreszeitraum bereits Zuwendungen erhielten. Nach Mitteilung des Staatsministeriums wird sich diese vereinfachte Härtefallförderung noch auf das Jahr 1994 auswirken. Der sich nunmehr auf Dauer ergebende Mittelbedarf von etwa 7,5 Mio DM/Jahr wird den inzwischen gekürzten Härtefonds nach Art. 13 c FAG weiterhin belasten und insoweit die Möglichkeiten zur Förderung von Härtefällen bei teuren Baumaßnahmen schmälern.

3) Nr. 2 Buchst. i des LT-Beschlusses vom 17. Juni 1993 - LT-Drucksache 12/11732

Das Beispiel zeigt, wie schwierig es offenbar ist, Verwaltungsverfahren nachhaltig zu vereinfachen, wenn damit für einzelne Nutznießer der vermeintliche Anspruch auf einen "Besitzstand" berührt wird, obwohl das gesamte Finanzvolumen den Kommunen erhalten bleibt und gleichzeitig ihre eigene Verwaltung erheblich entlastet würde.

38.4 Unterhaltungskostenzuschüsse

38.4.1 Der ORH hatte in seinem Jahresbericht 1989 (TNr. 31) die hohe Fehlerquote bei der Bemessung der Zuweisungen zur Unterhaltung der Gemeindestraßen dargelegt, die auf die unzulängliche Führung der Bestandsverzeichnisse vieler Gemeinden zurückzuführen ist. Die daraufhin eingeleiteten Bemühungen der Verwaltung, die Gemeinden verstärkt zu einer ordnungsgemäßen Führung dieser Verzeichnisse zu veranlassen, hat jedoch wiederum nicht zu den gewünschten Ergebnissen geführt.

Die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben festgestellt, daß viele Bestandsverzeichnisse unvollständig und mit großen Mängeln behaftet sind:

- So stimmten bei keiner der in einem Landkreis geprüften Gemeinden die Angaben mit den tatsächlichen und rechtlichen Verhältnissen überein.
- Ein anderes Landratsamt hatte zwar ausdrücklich bestätigt, daß alle Gemeinden ihre Bestandsverzeichnisse ordnungsgemäß angelegt hätten. Eine Stichprobenprüfung hat dort aber ergeben, daß die erforderlichen Berichtigungen nicht oder nur teilweise durchgeführt worden waren und sich in einem Fall das Bestandsverzeichnis als völlig unbrauchbar erwies.
- In einem anderen Fall waren zwar die früher zu viel gemeldeten Straßenabschnitte im Bestandsverzeichnis gelöscht, dafür aber inzwischen andere Straßen aufgenommen worden, die ebenfalls nicht die Voraussetzungen für den Bezug von Straßenunterhaltungszuschüssen erfüllen.

Von den Gemeinden, die aufgrund fehlerhafter Bestandsverzeichnisse zur Rückzahlung von Zuwendungen aufgefordert worden sind, haben mehrere Klage erhoben. Im Februar 1994 hat der Verwaltungsgerichtshof entschieden,⁴ daß es wegen des Wortlauts des Art. 13 b Abs. 2 Satz 1 FAG für die Gewährung der Straßenunterhaltungszuschüsse maßgeblich auch dann auf die Bestandsverzeichnisse ankomme, wenn diese nicht den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen und damit

4) Urteil vom 23. Februar 1994 (BayVBl. 1994, 469)

fehlerhaft sind. Da die Rückforderung von Zuweisungen, die auf fehlerhaften Bestandsverzeichnissen beruhen, damit in aller Regel entfällt, werden die Gemeinden weniger denn je geneigt sein, ihre Bestandsverzeichnisse zu korrigieren, wenn sie danach weniger Zuweisungen erhalten.

38.4.2 Aus diesen Gegebenheiten muß gefolgert werden, daß die zunächst plausible Bemessungsgrundlage für die Straßenunterhaltungszuschüsse an kleinere Gemeinden auf Dauer unzulänglich sein wird. Es ist im Gegenteil sogar zu befürchten, daß viele Bestandsverzeichnisse so lange zu viele Gemeindestraßenkilometer ausweisen, als die Koppelung zu den staatlichen Zuweisungen besteht. Die beabsichtigte Verteilungsgerechtigkeit ist deshalb insoweit nicht gegeben, obwohl das Verfahren äußerst verwaltungsaufwendig ist.

Da das Finanzvolumen nach Art. 13 FAG ohnehin den Kommunen voll zur Verfügung steht, geht es letztlich nur um einen Verteilungsmodus, der nicht nur möglichst gerecht, sondern auch für Staat und Kommunen mit möglichst wenig Verwaltungsaufwand verbunden sein soll und es verhindert, daß gerade die Gemeinden bevorzugt werden, deren Bestandsverzeichnisse fehlerhaft und rechtswidrig sind.

Den neuerlichen Versuch des Staatsministeriums vom Juli 1994, die festgestellten Vollzugsdefizite bei der Führung der Bestandsverzeichnisse durch die verstärkte Einbeziehung der Straßenaufsichtsbehörden zu beseitigen, hält der ORH angesichts der negativen Erfahrungen der letzten 30 Jahre für wenig erfolgversprechend. Statt dessen schlägt er vor, im Interesse einer nachhaltigen Verwaltungsvereinfachung die Art und Weise der Verteilung umgehend zu ändern.

Am einfachsten wäre es, alle Kommunen mit Hilfe eines einheitlichen Verteilungsschlüssels am örtlichen Kfz-Steueraufkommen zu beteiligen. Bei einer differenzierten Ermittlung der Straßenunterhaltungszuschüsse sollten zumindest Werte gewählt werden, die bereits vorhanden und zentral erfaßt sind, um gegenüber dem derzeitigen, häufig fehlerhaften Verfahren ein auf Dauer wesentlich einfacheres und fehlerfreies zu erreichen. In jedem Fall wäre hierzu die Änderung des Art. 13 Abs. 2 Satz 1 FAG erforderlich.

39 Projektförderung im kommunalen Straßenbau

(Kap. 13 10 Tit. 883 03 und 883 08)

In einer Querschnittsuntersuchung bei 1 225 Förderverfahren hat der ORH ein übermäßig langes und verwaltungsaufwendiges Verfahren festgestellt. Er schlägt vor, zur Verfahrensbeschleunigung und Verwaltungsvereinfachung von Bagatellförderungen abzugehen, Mehrfachförderungen zu vermeiden, stärker auf Festbetragsfinanzierung umzustellen und höhere Restraten einzubehalten. Die dadurch freiwerdende Kapazität der staatlichen Straßenbauverwaltung sollte teilweise dazu genutzt werden, die Kommunen bereits in der Planungsphase intensiver hinsichtlich wirtschaftlicher Lösungen zu beraten.

Bei einem noch nicht begonnenen Förderprojekt z.B. hat der ORH dazu beigetragen, daß die veranschlagten Kosten von 18 Mio DM auf 13 Mio DM gesenkt wurden.

39.1 Querschnittsuntersuchung

Der ORH hat in einer Querschnittsuntersuchung die Projektförderungen im kommunalen Straßenbau nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) sowie dem Finanzausgleichsgesetz (Art. 13 b und 13 c FAG)⁵ untersucht. Er hat dabei alle 1 225 Förderverfahren ausgewertet, für die 1992 ein Verwendungsnachweis (VN) bzw. ein vorläufiger Verwendungsnachweis (vorl. VN) vorgelegt und von der Verwaltung geprüft wurde. Bei Mehrfachförderungen wurde jede Förderung für sich behandelt. Danach ergibt sich folgendes Bild:

Geprüfte Verwendungsnachweise 1992

Zahlenübersicht

Förderung nach	Anzahl der Verfahren	Gesamtkosten ¹⁾ Mio DM	zuwendungsfähige Kosten ¹⁾ Mio DM	Zuwendung ¹⁾ Mio DM	mittlerer Fördersatz ¹⁾ %
GVFG	290	591,0	469,1	282,4	60,2
Art. 13 c FAG	383	708,9	579,4	125,5	21,7
Art. 13 b FAG	552	230,9	177,1	76,8	43,4
insgesamt	1 225	²⁾	²⁾	484,7	

1) gemäß Bewilligungsbescheid

2) Eine Addition würde wegen der darin enthaltenen Mehrfachförderungen zu falschen Ergebnissen führen.

5) Landratsamtskontingent (Art. 13 b Abs. 1 Satz 2 FAG) und Härtefonds (Art. 13 c Abs. 1 FAG)

39.2 Vorlage der Verwendungsnachweise durch den Zuwendungsempfänger

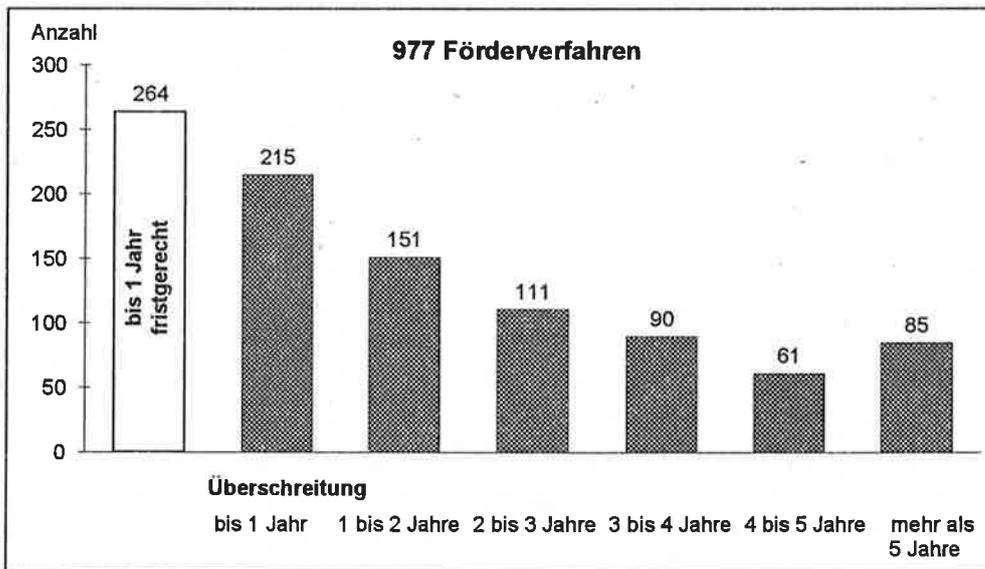
In den Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zu Projektförderungen an kommunale Körperschaften (ANBest-K) ist folgendes festgelegt:

"Die Verwendung der Zuwendung ist, wenn im Einzelfall nicht etwas anderes bestimmt ist, innerhalb von einem Jahr nach Erfüllung des Zuwendungszwecks, spätestens jedoch ein Jahr nach Ablauf des Bewilligungszeitraums, der Bewilligungsbehörde nachzuweisen (Verwendungsnachweis). Dabei ist bei Baumaßnahmen der Verwendungszweck regelmäßig bereits erfüllt, wenn der Bau in seinen wesentlichen Teilen in Benutzung genommen werden kann. Kann innerhalb dieser Frist eine Maßnahme nicht abgerechnet werden, so ist ein vorläufiger Verwendungsnachweis zu erstellen. ..."

Von den 1 225 Förderverfahren war für 977 ein VN und für 248 ein vorl. VN vorgelegt worden. In den Schaubildern 1 und 2 ist dargestellt, inwieweit die vorgeschriebene Frist von zwölf Monaten eingehalten bzw. überschritten wurde:

Überschreitung der Frist zur VN-Vorlage

Schaubild 1

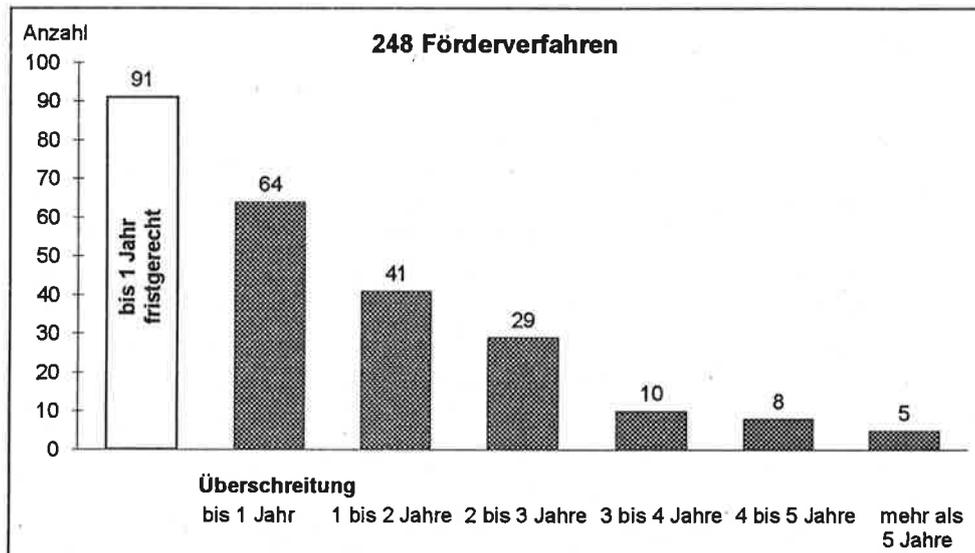


Durchschnittliche Überschreitung: 31 Monate

Maximale Überschreitung: 220 Monate

Überschreitung der Frist zur vorl. VN-Vorlage

Schaubild 2



Durchschnittliche Überschreitung: 20 Monate

Maximale Überschreitung: 75 Monate

Das Ergebnis zeigt, daß bei etwa drei Viertel aller Förderfälle der vorgeschriebene Zeitraum für die VN-Vorlage überschritten wurde und auch bis zur Erstellung eines vorl. VN in vielen Fällen eine unverhältnismäßig lange Zeit verging.

Der ORH hat die Überschreitung der Fristen wiederholt beanstandet, weil dadurch

- ein unnötiger Verwaltungsaufwand anfällt,
- mit größer werdendem zeitlichem Abstand Sachverhalte schwerer aufklärbar sind (z.B. wegen Personalwechsels),
- eine Prüfung nicht mehr zeitgerecht durchzuführen ist.

Eine rechtzeitige Vorlage des VN schafft frühzeitig Klarheit über den endgültigen Umfang der Zuwendungen und die Gesamtfinanzierung der geförderten Maßnahme. Andernfalls treffen z.B. evtl. Rückforderungen im kommunalen Bereich häufig mittlerweile neu gewählte Mandatsträger, die für die früheren Maßnahmen zwar nicht verantwortlich waren, nun aber die Folgen vertreten müssen. Es erscheint deshalb unerlässlich, die Zuwendungsempfänger auch in ihrem eigenen Interesse zu einer frühen Vorlage des VN anzuhalten.

Die Verwaltung hat das Ziel einer frühzeitigen VN-Vorlage in der Vergangenheit trotz wiederholter Bekundungen ihrer Verbesserungsbemühungen nicht erreicht. Der ORH hat in seinem Jahresbericht 1987 (TNr. 33.1) gefordert, in schwerwiegenden Fällen unrichtiger und unvollständiger Angaben und der Nichterfüllung von Auflagen konkrete Regelungen für Sanktionen zu treffen. Der Landtag hat daraufhin 1988⁶ die Staatsregierung ersucht, seinen Beschluß vom Mai 1984 über geeignete Sanktionen bei der ungerechtfertigten Inanspruchnahme staatlicher Fördermittel stärker als bisher zu beachten.

Eine Regelung des Staatsministeriums der Finanzen vom Dezember 1989, bei größeren Fristüberschreitungen die Zuwendung zu kürzen oder zumindest eine Kürzung anzudrohen, wurde seither aber kaum genutzt. Deshalb sollten andere Wege beschritten werden, die die Anreize zu einer raschen VN-Vorlage deutlich erhöhen. Am wirkungsvollsten erscheint es, eine möglichst hohe **Restrate - mindestens 20 %** - erst nach Abschluß der verwaltungsmäßigen VN-Prüfung auszu zahlen.

Den Einbehalt einer Restrate hat das Staatsministerium der Finanzen für den Förderbereich im kommunalen Hochbau auf Anregung des ORH im Jahresbericht 1993 (TNr. 27) bereits angeordnet. Für den Förderbereich des kommunalen Straßenbaus steht eine analoge Regelung, die inzwischen von der OBB befürwortet wurde, bisher aus. Im übrigen wäre es nach Ansicht des ORH ohnehin zweckmäßiger, die maßgeblichen Verwaltungsvorschriften entsprechend zu ändern. Das Staatsministerium der Finanzen hat mitgeteilt, dies "bei nächster Gelegenheit" zu veranlassen. Nach Auffassung der ORH steht einer sofortigen Änderung nichts im Wege.

39.3 VN-Prüfung durch die Verwaltung

Nach den Förderrichtlinien ist der VN innerhalb von zwei Monaten stichprobenweise in bautechnischer Hinsicht zu prüfen. Unter Berücksichtigung der von der Bewilligungsbehörde anschließend noch vorzunehmenden Gesamtprüfung müßte die VN-Prüfung spätestens nach sechs Monaten beendet sein. Zumindest aber ist für den Fall der Rücknahme oder des Widerrufs auf die Wahrung der Jahresfrist⁷ zu achten.

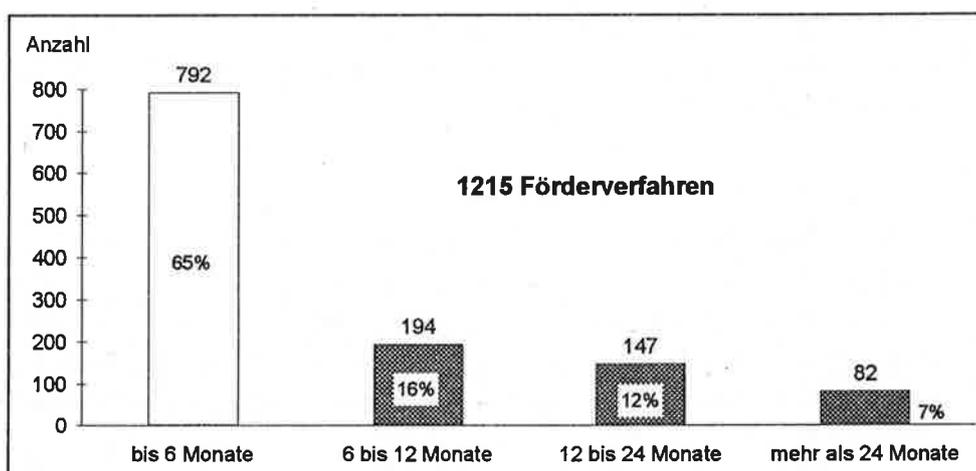
6) Nr. 3 Buchstabe k des LT-Beschlusses vom 28. April 1988 (LT-Drucksache 11/6320)

7) Art. 48 Abs. 4, Art. 49 Abs. 2 BayVwVfG

In Schaubild 3 ist in den 1 215 erfaßten Fällen⁸ die Zeitdauer der Verwaltungsprüfung dargestellt.

Prüfdauer der VN bzw. vorl. VN

Schaubild 3



Das Ergebnis der Querschnittsuntersuchung zeigt, daß eine vom ORH für ausreichend angesehene Dauer der Prüfung von höchstens sechs Monaten bei jedem dritten Fall überschritten wurde. Fast bei jedem fünften Verfahren wurde mehr als ein Jahr beansprucht (Maximalwert über sieben Jahre), womit die Gefahr besteht, daß die Frist für die Rückforderung versäumt wird. Die Verwaltung hat zugesagt, dieses Prüfungsergebnis zum Anlaß zu nehmen, die nachgeordneten Dienststellen mit aller Deutlichkeit auf mögliche Folgen hinzuweisen.

Soweit die Prüfung deshalb so lange dauerte, weil die Unterlagen nur unvollständig vorgelegt wurden, verfolgte die Verwaltung deren Vervollständigung häufig mit zu geringem Nachdruck. Sie verzichtete insbesondere auf die vom Landtag mehrfach beschlossene Vorgehensweise (vgl. TNr. 39.2), dem Zuwendungsempfänger eine Frist mit Sanktionsandrohung zu setzen und bei Nichtbeachtung die Zuwendung wegen Auflagenverstoßes zu kürzen. Dem ORH ist bisher kein Fall bekannt, bei dem die Verwaltung diesen Weg zur Beschleunigung der Verfahren bis hin zur Zuwendungskürzung gegangen ist.

8) In zehn Fällen war der Zeitpunkt der vorl. VN-Prüfung nicht feststellbar.

39.4 Mehrfachförderungen

Bei nahezu jedem zweiten der 1 225 untersuchten Förderverfahren, nämlich in 572 Fällen, handelte es sich um Mehrfachförderungen. Da diese einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand verursachen, sollten sie auf Ausnahmen beschränkt werden.

Bereits im Rahmen der Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit der Mittelbehörden hatte der ORH in seinem Jahresbericht 1987 (TNr. 18.5.3) auf die Nachteile der Mehrfachförderung hingewiesen und darauf gedrängt, Fördermittel gezielt möglichst nur aus einem Programm einzusetzen.

Der im April 1988 hierzu gefaßte Landtagsbeschluß⁹ wurde jedoch nicht nachhaltig vollzogen. Da inzwischen die Höchstfördergrenze bei GVFG-Mitteln auf 75 % erhöht wurde, sollte eine Ergänzungsförderung mit FAG-Mitteln in aller Regel unterbleiben. Eine gleichzeitige Förderung nach Art. 13 b und 13 c FAG ist ohnehin nicht notwendig, weil hier Höchstfördergrenzen nicht bestehen.

Die OBB hat mitgeteilt, daß seit der Änderung des GVFG auf Mehrfachförderungen bereits weitgehend verzichtet werde, daß aber "in besonderen Härtefällen, in denen eine Förderung allein aus GVFG- oder FAG-Mitteln zur Sicherung der Finanzierung des Vorhabens nicht ausreicht," eine gemeinsame Förderung "nach wie vor für sinnvoll und erforderlich" gehalten werde. Aber auch 1993 sind wieder bei über 50 neuen Projekten Fördermittel sowohl nach dem GVFG als auch dem FAG bewilligt worden, wobei nur bei jedem fünften Projekt die Höchstfördergrenze bei GVFG-Mitteln von 75 % ausgeschöpft war.

Das Staatsministerium der Finanzen vertritt die Auffassung, der Verwaltungsaufwand bei Doppelförderungen sei bereits auf ein vertretbares Maß beschränkt und die Anzahl der Mehrfachförderungen werde zwangsläufig durch die ab 1994 drastisch gekürzten FAG-Mittel deutlich verringert. Dem ist entgegenzuhalten, daß gerade bei einer Doppelförderung nach Art. 13 b und 13 c FAG zwei Bewilligungsbehörden (Regierung und Landratsamt) damit befaßt sind, wodurch erheblicher Mehraufwand entsteht. Trotz geringerer Fördermittel wurden auch 1994 wieder zahlreiche Doppelförderungen bewilligt.

Der ORH schlägt deshalb nachfolgende Vereinfachungen vor:

9) Nr. 3 Buchst. e des LT-Beschlusses vom 28. April 1988 (LT-Drucksache 11/6320)

39.5 Vereinfachung der Förderverfahren

39.5.1 Der ORH hatte bereits in seinem Jahresbericht für das Haushaltsjahr 1978 (TNr. 67) angeregt, die Projektförderung aus dem Landratsamtskontingent zugunsten einer Pauschalzuweisung an die Gemeinden einzustellen. Dies hat aber zu keinen entsprechenden Konsequenzen geführt. Die Projektförderungen nach dem FAG sollten auf den Härtefonds beschränkt und die Bagatellgrenzen generell auf mindestens 200 000 DM der zuwendungsfähigen Kosten angehoben werden, um die Fördermittel und den Verwaltungsaufwand auf wichtige Vorhaben zu konzentrieren. Für kleine Projekte erhalten die kommunalen Baulastträger Pauschalzuweisungen (s. hierzu TNr. 38), die eine gesonderte Projektförderung entbehrlich erscheinen lassen. Der ORH regt deshalb an, die Richtlinien des Freistaats Bayern zu Straßen- und Brückenbauvorhaben kommunaler Baulastträger insoweit zu ändern sowie im FAG das Landratsamtskontingent zugunsten der Projektförderung aus dem Härtefonds bzw. zugunsten der Pauschalförderung nach Art. 13 b Abs. 2 FAG zu eliminieren.

Das Staatsministerium der Finanzen befürchtet in diesem Fall eine zu starke Belastung einzelner Gemeindehaushalte, weil die aus dem Landratsamtskontingent bezuschußten Projekte in der überwiegenden Zahl die Kriterien des Härtefonds nicht erfüllen. Diese Argumentation spricht nach Ansicht des ORH jedoch dafür, daß wegen fehlender "Härte" eine staatliche Einzelförderung entbehrlich ist und nur dringend erforderliche Projekte verwirklicht werden sollten.

39.5.2 Der ORH hat sich des weiteren dafür ausgesprochen, die Grenze, wonach die Auszahlung bei Zuwendungen von nicht mehr als 50 000 DM erst nach Vorlage des VN erfolgen soll, auf z.B. 200 000 DM bei GVFG- und 100 000 DM bei FAG-Maßnahmen heraufzusetzen. Unterhalb dieser Grenzen lagen 33 von 290 GVFG-Maßnahmen, 84 von 384 aus dem Härtefonds und 264 von 552 aus dem Landratsamtskontingent geförderte Maßnahmen unserer Auswertung. Mit der höheren Auszahlungsgrenze wäre auch eine erhebliche Zeit- und Kosteneinsparung verbunden, weil dadurch die Bearbeitung von Abschlagszahlungen entfiel.

Das Staatsministerium der Finanzen hat inzwischen eine Änderung der maßgeblichen Bestimmungen angekündigt.

39.5.3 Schließlich könnte nach Meinung des ORH der Verwaltungsaufwand bei der Erstellung und Prüfung des VN erheblich verringert werden, wenn anstelle einer Anteilsfinanzierung die Festbetragsförderung zur Regel gemacht würde. Im VN wäre

damit nur noch zu belegen, daß das Projekt plangemäß ausgeführt wurde und die im Bewilligungsbescheid gemachten Auflagen eingehalten sind.

Die OBB hat hierzu mitgeteilt, sie habe bisher 15 Maßnahmen als Festbetragsfinanzierung in das GVFG-Programm aufgenommen, um Erfahrungen zu sammeln. Generell würden sich für diese Art der Förderung jedoch nur Projekte eignen, bei denen zum Zeitpunkt der Antragstellung eine ausreichende Kostensicherheit bestehe. Kostenrichtwerte seien nur für kleinere Brückenneubauten sowie Deckenverstärkungen der 2. Ausbaustufe praktikabel.

Angesichts des großen Vorteils, daß die Festbetragsfinanzierung einen nachhaltigen Anreiz für kostengünstiges Bauen schafft, sind die bisherigen Regelungen noch nicht ausreichend.

39.6 Beteiligung der Fachverwaltung

Eine durch Festbetragsförderung erreichbare höhere Wirtschaftlichkeit würde auch den Bedarf an staatlichen Fördermitteln verringern. Die Ermittlung der Festbeträge - sofern nicht Kostenpauschalen zugrunde gelegt werden - setzt allerdings voraus, daß sich die staatliche Fachverwaltung zuvor von einer wirtschaftlichen Planung und realistischen Kostenschätzung überzeugt.

Üblicherweise beauftragen die Kommunen ein Ingenieurbüro mit der Planung, Bauüberwachung und Abrechnung eines Projektes. Dem hierfür abzuschließenden Ingenieurvertrag wird die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) zugrunde gelegt, derzufolge das Honorar um so höher ist, je teurer das Projekt kommt. Dieser Vergütungsmodus tendiert somit zu unwirtschaftlichem Planen und Bauen und honoriert nicht Ingenieurbüros, die sich um wirtschaftliche und sparsame Lösungen bemühen (vgl. hierzu auch die TNrn. 27 und 41).

Im Interesse des Steuerzahlers sollte deshalb die insoweit unabhängige Fachverwaltung den kommunalen Baulastträger mit dem Ziel beraten, überzogenen Aufwand zu vermeiden, und außerdem sicherstellen, daß einer Festbetragsermittlung nur die unbedingt erforderlichen Kosten zugrunde gelegt werden.

Bei einer Realisierung der Vereinfachungsvorschläge des ORH könnte sich die staatliche Fachverwaltung mehr mit der fachlichen Beratung einschließlich der Bewertung der zu erwartenden Bau- und Erhaltungskosten beschäftigen, ohne daß damit ein Eingriff in die Planungshoheit der Kommunen verbunden wäre.

Aus **Beispielen**, in denen sich der ORH in letzter Zeit **vor** Baubeginn bereits mit einer Projektförderung befaßt hat, läßt sich die hohe Effizienz einer **rechtzeitigen Prüfung** kommunaler Projekte ableiten. So hat eine Kommune nach Einschaltung des ORH die Abmessungen einer mit über 18 Mio DM veranschlagten Brücke verringert, Konstruktionselemente vereinfacht und auf teure Gestaltungselemente verzichtet. Dadurch reduzierte sich der Kostenanschlag um **über 5 Mio DM** auf 13 Mio DM. Das inzwischen vorliegende Ausschreibungsergebnis liegt sogar noch darunter.

Auch in weniger spektakulären Fällen lassen sich Investitionskosten um so leichter senken, je früher entsprechende Anregungen gegeben werden. Deshalb ist es wirtschaftlich sinnvoll, den Sachverstand der Fachverwaltung nicht erst bei der nachherigen VN-Prüfung sondern schon bei einer vorherigen Beratung wirksam werden zu lassen.

40 Vollzug des Krankenhausfinanzierungsgesetzes und des Bayerischen Krankenhausgesetzes

(Kap. 13 10 TitGr. 71 und 72)

Der ORH hat zuletzt im Jahresbericht 1992 die Ergebnisse seiner Prüfung von Leistungen nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz und dem Bayerischen Krankenhausgesetz dargestellt. Bei den weiteren Prüfungen wurden wiederum erhebliche Mängel im Vollzug des KHG/BayKrG festgestellt, deren Beseitigung zu Einsparungen und Rückforderungen in Millionenhöhe führt.

40.1 Pauschale Förderung für nicht belegte Betten

Nach § 9 Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG) in Verbindung mit Art. 12 Bayerisches Krankenhausgesetz (BayKrG) werden für die Wiederbeschaffung kurzfristiger Anlagegüter sowie für den sog. kleinen Baubedarf feste jährliche Beträge (Jahrespauschalen) gewährt. Bemessungsgrundlage ist bisher ausschließlich die im Krankenhausplan festgelegte "Zahl der geförderten Betten". Die Höhe der Jahrespauschale beläuft sich seit 1. Januar 1992 - je nach Versorgungsstufe des Krankenhauses - auf 3 120 bis 5 062 DM/Bett.

Die Bezugsgröße "Zahl der geförderten Betten" bringt es mit sich, daß bei unterdurchschnittlich ausgelasteten Krankenhäusern auch für nicht belegte Betten pau-

schale Fördermittel gewährt werden. Der ORH hat mehrfach gefordert, in diesen Fällen die Zahl der geförderten Betten angemessen zu reduzieren.

Im ORH-Bericht 1992 (Tnr. 34.1) wurden die Schwierigkeiten aufgezeigt, die einer raschen Anpassung der Bettenzahlen entgegenstehen. Bei der nunmehrigen Prüfung der Ausgaben im Vollzug des KHG/BayKrG hat der ORH in einem Regierungsbezirk acht Krankenhäuser festgestellt, die über Jahre hinweg unterdurchschnittlich ausgelastet waren. Der ORH hat das Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit gebeten, die Zahl der geförderten Betten angemessen zu reduzieren. Die Prüfung führte zu folgenden Ergebnissen:

- In fünf Fällen wurde die Zahl der geförderten Betten um insgesamt 127 Betten vermindert. Die dadurch erzielten Einsparungen bei den pauschalen Fördermitteln belaufen sich auf jährlich 640 000 DM (Stand 1. Januar 1992).
- In einem weiteren Fall beabsichtigt das Staatsministerium, die Zahl der geförderten Betten um 40 zu reduzieren. Dadurch werden pauschale Fördermittel von jährlich 145 000 DM eingespart.
- Von den noch verbleibenden zwei Krankenhäusern eines Landkreises hat eines zwischenzeitlich den Betrieb eingestellt. Dies wird beim Nachbar Krankenhaus zu einer Verbesserung der Auslastung führen.

Nach einer Mitteilung der beteiligten Staatsministerien ist beabsichtigt, in der anstehenden Neufassung der Verordnung zu Art. 12 Abs. 3 BayKrG bei der Bemessung der Höhe der Jahrespauschale zusätzlich zur "Zahl der geförderten Betten" weitere Bezugsgrößen heranzuziehen.

40.2 Erhöhung der pauschalen Fördermittel

Nach Art. 12 BayKrG kann die Jahrespauschale erhöht werden, soweit dies notwendig ist, um die Leistungsfähigkeit des Krankenhauses zu erhalten. Der Träger eines Fachkrankenhauses, das mit 60 Betten in den Krankenhausplan aufgenommen ist, hat eine solche Erhöhung der pauschalen Fördermittel beantragt. Diesem Krankenhaus ist ein Rehabilitationszentrum sowie eine Sonderschule angeschlossen, die nicht nach dem KHG/BayKrG gefördert werden.

Zur Begründung seines Antrages hat der Krankenhausträger eine Einzelaufstellung der Beschaffungen und Baumaßnahmen vorgelegt, die 1981 bis 1989 mit Fördermitteln finanziert wurden. Hiernach beliefen sich im vorgenannten Zeitraum

die Ausgaben auf 2,4 Mio DM und lagen um 930 000 DM über den zugewiesenen pauschalen Fördermitteln. Die Regierung hat hierzu festgestellt, daß ein Betrag von 50 000 DM nicht dem Förderzweck entsprechend verwendet wurde. Im Hinblick auf den anerkannten Mehrverbrauch für die Jahre 1981 bis 1989 (880 000 DM) sowie unter Berücksichtigung des Mittelüberhangs zum 31. Dezember 1980, der mit 170 000 DM angesetzt wurde, hat die Regierung den Mittelfehlbestand zum 31. Dezember 1989 auf 710 000 DM festgesetzt. Dem Krankenhausträger wurde daher unter Anrechnung einer zumutbaren Vorfinanzierungsbelastung von 155 000 DM eine einmalige Erhöhung der pauschalen Fördermittel um 555 000 DM bewilligt.

Der ORH hat hierzu folgendes festgestellt:

- Bei ihren Berechnungen ist die Regierung von einem unrichtigen Mittelüberhang zum 31. Dezember 1980 ausgegangen. Die bewilligte Sonderzahlung war dadurch um 260 000 DM zu hoch bemessen.
- Aus den vom Krankenhausträger vorgelegten Auflistungen ist ersichtlich, daß ein Teil der mit Fördermitteln finanzierten Anlagegüter auch von nichtförderfähigen Bereichen (Rehabilitationszentrum, Sonderschule) genutzt wird, wie z.B. die Kücheneinrichtung mit Küchengeräten (200 000 DM) sowie die Wäscheranlagen (200 000 DM).

Der ORH vertritt hierzu die Auffassung, daß es in den Fällen der Mitbenutzung von Anlagegütern nicht gerechtfertigt ist, die anfallenden Aufwendungen in voller Höhe dem geförderten Bereich zuzuordnen. Vielmehr sind die Beschaffungskosten für gemeinsam genutzte Anlagegüter bei der Berechnung der zweckentsprechend verwendeten Fördermittel nur anteilig - entsprechend dem Nutzungsverhältnis "geförderter Bereich : nichtgeförderter Bereich" - zu berücksichtigen.

Die Regierung hat sich der Auffassung des ORH angeschlossen und den geltend gemachten Mittelverbrauch neu berechnet. Hiernach ergibt sich zum 31. Dezember 1989 nur ein Mittelfehlbestand von 50 000 DM, so daß unter Berücksichtigung einer zumutbaren Vorfinanzierungsbelastung für eine Erhöhung der Jahrespauschale kein Raum verbleibt. Die Regierung hat daher den Bewilligungsbescheid aufgehoben und den Betrag von 555 000 DM zurückgefordert. Der Krankenhausträger hat zwischenzeitlich Klage erhoben. Eine Entscheidung steht noch aus.

40.3 Pauschale Förderung der psychiatrischen Fachkrankenhäuser

Bei allen größeren psychiatrischen Fachkrankenhäusern sind neben den Betten für die akutstationäre Versorgung auch nichtgeförderte Betten aufgestellt. Hierbei handelt es sich um Betten für Pflegefälle und für Personen, die im Maßregelvollzug aufgrund strafrechtlicher Bestimmungen untergebracht sind. Als Pflegefälle im vorstehenden Sinne gelten Personen, bei denen die Feststellung, Heilung oder Linderung von Gesundheitsstörungen durch ärztliche oder pflegerische Hilfe nicht (mehr) im Vordergrund steht, sondern der Schwerpunkt der stationären Unterbringung in der pflegerischen Betreuung oder in der Verwahrung liegt. Beim Vorliegen eines Pflegefalles werden die Kosten der Unterbringung nicht (mehr) von der Krankenkasse des Betroffenen übernommen, sondern sind vom Patienten selbst oder von der Sozialhilfeverwaltung zu tragen. Bei Personen, die im Maßregelvollzug aufgrund strafrechtlicher Bestimmungen untergebracht sind, werden die Unterbringungskosten vom Staat getragen.

Anhand der Kostenträgerstatistiken der psychiatrischen Fachkrankenhäuser hat der ORH bei mehreren Bezirkskrankenhäusern festgestellt, daß die Anzahl der den Sozialhilfeverwaltungen und dem Staat in Rechnung gestellten Pflégetage weit über die Bettenkapazität hinausgeht, die im Krankenhausplan für die nichtgeförderten Bereiche ausgewiesen ist. So hat z.B. ein Bezirkskrankenhaus den Sozialhilfeverwaltungen und dem Staat im Durchschnitt der Jahre 1986 bis 1989 166 000 Pflégetage in Rechnung gestellt, was 450 durchschnittlich belegten Betten entspricht. Der Krankenhausplan weist dagegen für diese nichtgeförderten Bereiche nur 229 Betten aus. Demgegenüber hat dieses Bezirkskrankenhaus den sonstigen Kostenträgern (insbesondere den gesetzlichen und privaten Krankenkassen) im Durchschnitt der vorgenannten Jahre nur 180 000 Pflégetage in Rechnung gestellt, was 490 durchschnittlich belegten Betten entspricht. Im Krankenhausplan sind dagegen für den vorgenannten Zeitraum 913 geförderte Betten ausgewiesen.

Nach diesen Berechnungen waren die nach dem KHG/BayKrG geförderten Betten zu einem erheblichen Teil mit Patienten der nichtgeförderten Bereiche belegt. Der ORH vertritt die Auffassung, daß bei der Bemessung der Förderleistungen nach dem KHG/BayKrG lediglich die belegten Akutbetten zuzüglich einer für den Akutbereich vorgehaltenen freien Bettenkapazität berücksichtigt werden können; anderweitig belegte Betten müssen unberücksichtigt bleiben. Der ORH hat daher gefordert, in den genannten Fällen die "Zahl der geförderten Betten" im Kranken-

hausplan entsprechend zu reduzieren und die zu Unrecht gewährten Förderleistungen zurückzufordern.

Die Zahl der geförderten Betten wurde zwischenzeitlich weitgehend reduziert. So sind z.B. im Falle des o.a. Krankenhauses in der 19. Fortschreibung des Krankenhausplans (Stand 1. Januar 1994) nur noch 654 geförderte Betten ausgewiesen. Dadurch errechnen sich gegenüber den vorstehend genannten 913 Betten Einsparungen bei den pauschalen Fördermitteln von jährlich 400 000 DM.

40.4 Förderung von Lasten aus Investitionsdarlehen

Die Errichtung von Krankenhäusern außerhalb des Krankenhausplans wird vom Krankenhausträger in der Regel ganz oder teilweise mit Darlehen finanziert. Sofern ein solches Krankenhaus später in den Krankenhausplan aufgenommen wird, werden die von da an anfallenden Lasten des Schuldendienstes (Zinsen, Tilgung, Verwaltungskosten) gemäß § 9 KHG in Verbindung mit Art. 15 BayKrG gefördert. Dementsprechend entfällt ab diesem Zeitpunkt die bis dahin gegebene Möglichkeit, die Lasten des Schuldendienstes bei der Berechnung der Pflegesätze anzusetzen (vgl. § 13 der Bundespflegesatzverordnung).

Eine von 1981 bis 1984 errichtete Klinik mit 172 Betten ist im August 1984 in Betrieb gegangen. Mit Wirkung vom 1. November 1986 wurde diese Klinik in den Krankenhausplan aufgenommen. Dabei wurde die Zahl der geförderten Betten auf 150 festgesetzt. Da ein Teil der Errichtungskosten mit einem Kapitalmarktdarlehen finanziert wurde, hat der Klinikträger für die Zeit ab 1. November 1986 die Übernahme des Schuldendienstes für dieses Darlehen beantragt. Die Regierung hat hierzu festgestellt, daß das genannte Darlehen auch für nichtförderfähige Kosten (z.B. Anlaufkosten, Investitionskosten für 22 nichtgeförderte Betten) eingesetzt wurde, und hat deshalb die Förderleistungen nach Art. 15 BayKrG auf 76,6 % des Darlehensbetrages beschränkt.

Im Zusammenhang mit einem anderen Förderantrag hat derselbe Klinikträger die Regierung davon unterrichtet, daß die Klinik zum 1. Juli 1988 um das dem Haus A (172 Betten) gegenübergelegene Haus B (60 Betten) auf 232 Betten erweitert wurde. Die Zahl der geförderten Betten (150) hat sich dadurch nicht erhöht. Zu dieser Bettenzahlerhöhung, die auch aus den bei der Regierung aufliegenden Krankenhausstatistiken ersichtlich war, hat die Förderbehörde im Hinblick auf die Darlehensförderung weiteres nicht veranlaßt.

Der ORH hat hierzu die Auffassung vertreten, daß die Förderquote von 76,6 % ab 1. Juli 1988 neu festzusetzen ist, weil ab diesem Zeitpunkt die im Haus A untergebrachten zentralen Einrichtungen des medizinisch-technischen Dienstes sowie des Funktions-, Verwaltungs-, Wirtschafts- und Versorgungsdienstes von den Patienten des Hauses B mitbenutzt werden. Die Regierung hat sich der Auffassung des ORH angeschlossen und mit dem Klinikträger eine entsprechende Neufestsetzung der Förderleistungen nach Art. 15 BayKrG vereinbart. Dies führt zu Minderausgaben von insgesamt über 2,2 Mio DM.

EINZELPLAN 14

(Staatsministerium für Landesentwicklung
und Umweltfragen)

41 Mangelndes Kostenbewußtsein beim Klärwerksbau

(Kap. 14 77 TitGr. 98 sowie Kap. 13 10 Tit. 883 04)

Die Kostensteigerungen für die Abwasserbeseitigung ließen sich verringern, wenn die baulichen Anlagen kostenbewußter und bedarfsgerechter geplant würden. Dazu müßten Anlagenkonzeptionen optimiert, teure Überkapazitäten vermieden, Projekte vor Baubeginn baureif geplant und der Aufwand für Materialien und Ausstattungen minimiert werden.

Derzeit sind die Anreize für kostengünstiges Bauen gering, weil die Honorare der Ingenieurbüros sowie die Fördersätze der staatlichen Zuwendungen mit zunehmenden Baukosten ebenfalls steigen. Deshalb sollten diese Systemfehler beseitigt werden. Die Mitwirkung der staatlichen Fachverwaltung wäre vor allem in der Planung zu intensivieren. Ein kostengünstigeres Bauen ließe sich ohne Personalmehrung durch die vom ORH angeregten Vereinfachungen im Förderverfahren erreichen.

41.1 Aufgabenerfüllung in der Abwasserbeseitigung

Die schadlose Abwasserableitung und -behandlung gehört zu den kommunalen Pflichtaufgaben.¹ Das bedeutet, daß sich die Gemeinden oder die von ihnen gebildeten Zweckverbände zwingend um den Bau und Betrieb von Klärwerken und sonstigen Anlagen kümmern müssen, die für eine ordnungsgemäße Abwasserbeseitigung notwendig sind.

Da die meisten Gemeinden nicht über eigene Fachleute verfügen, werden wesentliche technische Dienstleistungen privaten Ingenieurbüros übertragen, wie z.B. die

- Ermittlung der wirtschaftlichsten Konzeption der Gesamtanlage,

1) Art. 41 b BayWG

- Erarbeitung konkreter Objektplanungen und Antragsunterlagen (z.B. für Baugenehmigungen, Zuschüsse),
- Bauvorbereitung und Erstellung von Ausschreibungs- und Vergabeunterlagen, örtliche Bau- und Objektüberwachung,
- Prüfung der Abrechnungsunterlagen.

Die Gemeinden haben aber auch bei Einschaltung privater Ingenieurbüros zumindest dafür zu sorgen, daß

- Planungen rechtzeitig abgeschlossen und Bau und Betrieb der Abwasseranlagen genehmigt werden,
- Leistungen und Lieferungen wirtschaftlich und ordnungsgemäß vergeben werden,
- die erforderlichen Mittel bereitstehen.

Im übrigen haben die Gemeinden die Möglichkeit, sich von der staatlichen Fachverwaltung² technisch, naturwissenschaftlich, wirtschaftlich und organisatorisch beraten zu lassen. Hiervon wird nach den Prüfungserfahrungen des ORH recht unterschiedlich und meist nur dann Gebrauch gemacht, wenn staatliche Zuwendungen erwartet werden. In diesem Falle haben die Wasserwirtschaftsämter die Bauunterlagen nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen auf die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Planung und Ausführung sowie auf die Angemessenheit der Kosten hin zu prüfen.

41.2 Fehlender Anreiz für kostengünstiges Bauen in der HOAI und der RZWAs

Die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) als Grundlage der Verträge zwischen Gemeinde und Ingenieurbüro enthält keinen wirtschaftlichen Anreiz für kostengünstiges Bauen, weil das Honorar mit zunehmenden Baukosten steigt. Wenn Ingenieurbüros kostenaufwendige Lösungen plausibel begründen, kann die Gemeinde ohne eigenes Fachpersonal häufig wenig dagegensetzen. Sie bedarf deshalb der intensiven Beratung einer unabhängigen Fachverwaltung.

2) Oberste Wasserbehörde, Bayer. Landesamt für Wasserwirtschaft, Regierungen und Wasserwirtschaftsämter

Die staatliche Wasserwirtschaftsverwaltung konnte diese Aufgabe in früheren Jahren vor allem deshalb wahrnehmen, weil sie teilweise selbst plante und insoweit eigene Erfahrungen hatte, sich im übrigen aber Kenntnisse über zahlreiche ähnliche Projekte erworben hatte. Inzwischen führt sie jedoch selbst keine Planungen mehr aus und befürchtet im übrigen auch den Vorwurf einer Einschränkung der kommunalen Planungshoheit, wenn sie sich zu intensiv mit grundlegenden Wirtschaftlichkeitsfragen oder zu vielen Details befaßt. So weist z.B. ein Merkblatt³ des Bayerischen Landesamts für Wasserwirtschaft darauf hin, daß in jedem Fall die Planungshoheit der Gemeinde allein ausschlaggebend ist, wenn keine wasserwirtschaftlichen Gründe entgegenstehen.

Vielfach konzentriert sich deshalb die staatliche Beratung auf Fragen der Zuschussung. Dabei fehlt auch den "Richtlinien für Zuwendungen zu wasserwirtschaftlichen Vorhaben (RZWAs)" schon in ihrer Grundkonzeption der Anreiz für kostengünstige Lösungen. Für Gemeinden unter 10 000 Einwohnerwerten (EW) liegt ihnen sogar das Prinzip der Fehlbedarfsfinanzierung zugrunde mit der Folge, daß aufwendige Anlagen höher bezuschußt werden: Wird die sog. Förderschwelle überschritten, so bezuschußt der Staat die darüberliegenden Kosten mit 90 %. Bei aufwendigen Lösungen reduziert sich somit die Eigenbeteiligung auf 10 % der über der Schwelle liegenden Kosten, so daß es nicht verwundert, wenn die Gemeinde eine teure Lösung anstrebt.

Die Wasserwirtschaftsverwaltung steht somit vor der schwierigen Aufgabe, in der fachlichen Mitwirkung die Planungshoheit der Kommunen nicht einzuschränken, gleichzeitig jedoch Einsparungsmöglichkeiten aufzuzeigen, an denen die Gemeinde trotz reduzierter Gesamtkosten wegen des dann niedrigeren Fördersatzes wenig interessiert ist und die für das beauftragte Ingenieurbüro eine Honorarkürzung bedeuten.

Nach Ansicht des ORH läßt sich dieses Dilemma nur abstellen, wenn die Systeme der HOAI und der RZWAs so geändert werden, daß wirtschaftliche Lösungen belohnt werden und nicht durch die Aussicht auf höhere Fördersätze aufwendige Lösungen angestrebt werden.

Unbeschadet dessen könnte aber die Wasserwirtschaftsverwaltung auch jetzt schon zu einer spürbaren Kostensenkung beitragen, wenn sie sich intensiver mit den einzelnen Projekten vor deren Realisierung befassen und ggf. kostengünsti-

3) Merkblatt vom 6. Juni 1994 für öffentliche Abwasseranlagen im ländlichen Raum

gere Alternativen aufzeigen würde. Die nachfolgenden Ausführungen sollen dies belegen:

41.3 Ermittlung der wirtschaftlichsten Konzeption

Die Möglichkeiten zur Beeinflussung der Investitionskosten sind bekanntlich um so größer, je früher diese innerhalb des Planungs- und Realisierungszeitraums wahrgenommen werden. Mit besonderer Sorgfalt sollte deshalb am Beginn einer Planung untersucht werden, welche **Konzeptionen** zur Abwasserentsorgung generell in Frage kommen. So kann es vor allem für kleinere Gemeinden wirtschaftlicher sein, anstelle des Baus einer eigenen Kläranlage ihr Abwasser einer größeren Nachbarkläranlage zuzuführen, selbst wenn diese dann erweitert werden müßte.

Beispiel:

- Im Jahre 1981 wurde einer Gemeinde aufgrund eines Investitionskostenvergleichs zwischen ortsnaher Kläranlage mit geschätzten Kosten von 1,8 Mio DM und einem Anschlußkanal zu einer Verbandskläranlage die Entscheidung über die Entsorgungslösung freigestellt. Nach über zehn Jahren wurde die Klärwerkskonzeption unter Beachtung der weiterentwickelten Technologie konkretisiert und auf über 8,5 Mio DM veranschlagt. Bei Anschluß an die Verbandskläranlage, die zwischenzeitlich erweitert worden war, hätten sich mehrere Millionen DM einsparen lassen.

Es wird regelmäßig auch über den **Klärwerkstyp** entschieden, ohne daß hierfür ein Wirtschaftlichkeitswettbewerb stattfindet. Das beauftragte Ingenieurbüro schreibt das ihm als am geeignetsten erscheinende Klärwerk aus, so daß evtl. kostengünstigere Alternativen gar nicht zum Zuge kommen können, die im übrigen auch zur Folge hätten, daß sich das Honorar des Ingenieurbüros verringern würde (s. TNr. 41.2).

Beispiel:

- Den Neubau einer Kläranlage mit einer Ausbaugröße von 20 000 EW plante das von der Gemeinde beauftragte Ingenieurbüro in herkömmlicher Massivbauweise und veranschlagte die Kosten auf 24,5 Mio DM. Die darauf ausgerichtete öffentliche Ausschreibung der Bauleistungen und der maschinentechnischen Ausrüstung bot somit wenig Spielraum für Alternativlösungen. Deshalb wurde der Gemeinde eine erheblich kostengünstigere "unkonventionelle Leichtbauweise" außerhalb der öffentlichen Ausschreibung ange-

boten. Auf der Grundlage eines daraufhin vom Gemeinderat in Auftrag gegebenen Gutachtens wurde dann eine neue Planung erstellt, derzufolge sich die geschätzten Kosten um ein Drittel - neue Schätzung 16,75 Mio DM - verringerten, ohne daß Abstriche an den Anforderungen bezüglich Reinigung, Zuverlässigkeit und Betriebssicherheit notwendig wurden.

Nach Auffassung des ORH sollte dieser Fall für die Wasserwirtschaftsverwaltung Anlaß sein, jeweils zu prüfen, ob statt der üblichen Massivbauweise einfacheren Bauweisen der Vorrang einzuräumen wäre, wenn diese in Bau, Unterhaltung und Erneuerung insgesamt Kostenvorteile erwarten lassen.

Eine weitere Möglichkeit, den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz stärker zur Geltung zu bringen, kann auch das sog. **Betreibermodell** bieten, bei dem Planung, Finanzierung, Bau und Betrieb insgesamt ausgeschrieben werden. Die Bewerber haben hierzu einen Festpreis in DM/m³ Abwasser anzubieten. Nach Mitteilung des Bundesumweltministeriums⁴ weisen die bisherigen - mehr als zehnjährigen - Erfahrungen nach, daß die Abwassergebühren durch diesen "ganzheitlichen" Wettbewerb im Vergleich zu den vorher genannten Organisationsformen niedriger ausfallen können.

In Bayern wurde mit einem **Pilotprojekt** ein anderer Weg beschritten, bei dem das Leistungsprogramm in Ergänzung des vom beauftragten Ingenieurbüro geplanten Projektes ausgeschrieben wurde. Die Auswertung der Angebote hat ergeben, daß der günstigste Sondervorschlag etwa 20 % unter dem günstigsten Hauptangebot lag.

Solange noch nicht feststeht, daß diese Art der Klärwerksplanung der herkömmlichen Planung überlegen ist, sollte für diese die fachliche Betreuung der Wasserwirtschaftsverwaltung mit dem Ziel einer größeren Wirtschaftlichkeit von Kläranlagen intensiviert werden. Personalreserven lassen sich durch Vereinfachung des Förderwesens gewinnen. Der ORH verweist hierzu auf seine Vorschläge im Jahresbericht 1993 TNr. 32.6.

Die Förderrichtlinien sollten im übrigen so geändert werden, daß eine Wirtschaftlichkeitsrechnung für alternative Lösungen vorgelegt wird.

4) Erfahrungsbericht vom Februar 1993 über "Privatwirtschaftliche Realisierung der Abwasserentsorgung"

41.4 Überkapazitäten und Reserven

Im Zeitraum von 1990 bis 1993 wurden über 3 Mrd DM Bauinvestitionen bayerischer Kommunen für den Bau bzw. Teilausbau von Abwasserbehandlungsanlagen gefördert. Nach Angaben des Bayerischen Landesamts für Wasserwirtschaft wurde damit u.a. die Nennausbaugröße um 0,8 Mio EW auf 27,4 Mio EW gesteigert. Das bedeutet, daß bei einer derzeitigen Auslastung von etwa 18 Mio EW in Bayern etwa **ein Drittel der vorhandenen Kapazitäten ungenutzt** ist und somit Investitionen in Milliardenhöhe brachliegen. Diese Situation wird verschärft, weil sich im industriellen und gewerblichen Bereich die künftige Abwasserlast für kommunale Kläranlagen als Folge der Indirekteinleiterverordnung eher verringern dürfte und folglich auch der künftige Bedarf nicht über 20 Mio EW steigen wird.

Ursache der bereits vorhandenen enormen Überkapazitäten war und ist das Bestreben der meisten Gemeinden, möglichst hohe Reserven zu schaffen, wie die folgenden Beispiele zeigen. Im ersten Fall wird außerdem deutlich, daß große Vorhaltekapazitäten nicht nur finanzielle, sondern auch wasserwirtschaftliche Nachteile haben können.

Beispiele:

- Eine Zweckverbandsanlage wurde für den langfristigen Bedarf von 30 Jahren sofort erstellt. Wesentliche Teile des Entsorgungsgebietes sind bis heute noch nicht angeschlossen, so daß die Anlage nicht in vollem Umfang betrieben werden kann. Wegen des eingeschränkten Betriebs beeinträchtigen höhere Mischwasserzuflüsse bei Regenfällen die biologische Reinigung. Deshalb wurden seit 1984 wasserrechtswidrig erhebliche Wassermengen über den Notüberlauf vor der Kläranlage und damit ungeklärt in den Vorfluter eingeleitet.
- Ein anderes Zweckverbandsklärwerk, das 1982 in Betrieb ging, ist ebenfalls bis heute bei weitem nicht ausgelastet. Besonders deutlich wird dies an den drei maschinentechnisch vollständig ausgerüsteten Belebungsbecken mit Gesamtkosten von 350 000 DM. Zwei davon mußten inzwischen stillgelegt und die Belüftungsgeräte ausgebaut werden. Im dritten Becken wurden die Belüftungseinrichtungen für den nötigen, flexibleren Betrieb dagegen ergänzt, was zusätzliche Kosten von über 300 000 DM verursachte.

- Für die zweite Reinigungsstufe eines Klärwerks wurden vier Tropfkörper gebaut. Ihre derzeitige Auslastung liegt bei nur 60 %. Ob bei der geplanten, dritten Reinigungsstufe die Tropfkörperanlage verwendet wird, ist fraglich.
- Eine Stadt hat beim Neubau ihres Klärwerks eine maschinelle Schlammwässerungsanlage errichtet, ohne vorher zu erkunden, ob ein Bedarf hierfür besteht. Bei der örtlichen Prüfung stellte der ORH fest, daß diese Anlage seit ihrem Bestehen (1983) nicht genutzt wurde, weil der Naßschlamm nach wie vor von den Landwirten abgenommen wird. Kosten von über 200 000 DM hätten eingespart werden können. Eine eventuelle spätere Nachrüstung wäre problemlos möglich gewesen, wobei dann zunächst auch transportable Mietgeräte hätten verwendet werden können.

Der ORH hält es für dringend notwendig, daß in jedem Einzelfall neben Planungsbetrachtungen zu Indirekteinleitungen, Fremdwasseranfall und Sanierung der Mischwasserbehandlung auch Überlegungen über einen stufenweisen Ausbau und eine bedarfsgerechte Nachrüstung, insbesondere bei erweiterungsfähigen Anlagenteilen (Regenbecken, Belebungsbecken, Nachklärbecken, Filtrationsanlagen) angestellt werden. Damit könnte erreicht werden, daß unnötige Überkapazitäten vermieden und Fördermittel in vielfacher Millionenhöhe frei würden.

41.5 Kostensteigerungen infolge unausgereifter Planungen

Die wichtigste Voraussetzung für den ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Bau einer Abwasserbehandlungsanlage als komplexes Ingenieurbauwerk ist eine ausgereifte Planung sowohl für den Rohbau als auch für den Ausbau. Andernfalls kommt es häufig zu Projektänderungen im Ausführungsstadium, zu Bauverzögerungen und zu oft erheblichen Teuerungen.

Folgende Beispiele aus der Rechnungsprüfung sind keine Einzelfälle:

- Die Gesamtkosten für die Bauarbeiten einer Zweckverbandskläranlage beliefen sich auf 15,3 Mio DM und lagen um 5,6 Mio DM, d.s. 58 % über der Angebotssumme von 9,7 Mio DM. Die Kostenmehrung ist auf zahlreiche Nachtragsleistungen (2 Mio DM) und unzureichende Mengenansätze zurückzuführen.

Zum Zeitpunkt der Ausschreibung lagen weder die wasserrechtliche noch die baurechtliche Genehmigung vor. Auflagen der Genehmigungsbehörden,

des Statikers und des Prüfstatikers konnten daher nicht bei den Ausschreibungsunterlagen berücksichtigt werden.

- Die Gesamtkosten für das Fachlos Bau- und Ausbauarbeiten im Rahmen der Ergänzungsmaßnahmen einer städtischen Kläranlage betragen nach geprüfter Schlußrechnung 12,7 Mio DM. Gegenüber der Angebotssumme von 7,6 Mio DM ergab sich eine Kostenmehrung von 5,1 Mio DM bzw. 67 %.

Die Kostenmehrung ist auf Umplanungen infolge nicht rechtzeitig abgeschlossener Grundstücksverhandlungen, unzutreffender und nicht hinreichend genauer Planungsgrundlagen sowie auf fehlende Baugenehmigungen zurückzuführen. Neben zu geringen Mengenansätzen im Leistungsverzeichnis wurden 55 Nachtragsvereinbarungen im Fachlos Bau- und Ausbauarbeiten notwendig.

- Beim Neubau eines Zweckverbandsklärwerkes wurde der Auftrag für das Fachlos "Einrichtungsteile, Rohrleitungen und Sonstiges" über 7,1 Mio DM erteilt, jedoch mit 10,3 Mio DM abgerechnet. Die Ursache für die Kostenmehrung von 45 % sind zahlreiche Zusatzaufträge sowie viele nachträgliche Preisvereinbarungen.
- Die elektro-, meß- und regelungstechnische Ausstattung einer Verbandskläranlage wurde über 1,02 Mio DM vergeben und mit 1,38 Mio DM abgerechnet. Die Kostenerhöhung wurde vor allem durch 33 Preisvereinbarungen verursacht, weil die Planung unzureichend war.

Wie diese und viele andere Beispiele zeigen, werden die Bauarbeiten für Klärwerke häufig auf der Basis unausgereifter Planungen ausgeschrieben. Ein Bauentwurf nach den staatlichen Entwurfsrichtlinien reicht zwar meistens als Grundlage für die Bewilligung von Zuwendungen aus. Vor der Ausschreibung ist jedoch gerade bei Klärwerken eine hinreichend genaue Erfassung der Bauteile, Massen und Mengen anhand einer detaillierten Ausführungsplanung notwendig.

Außerdem wird häufig zu wenig Wert auf eine solide Kostenermittlung gelegt. Zu niedrige Kostenansätze vermitteln den Eindruck einer wirtschaftlichen Anlage und verhindern u.U. die Suche nach Kosteneinsparungen.

Nach Angaben der Verwaltung können für Kläranlagen auch keine spezifischen Kostenrichtwerte ermittelt werden. Nach entsprechenden Auswertungen ergaben sich für vollbiologische Kläranlagen gleicher Art und Ausbaugröße Baukosten-

streuungen von bis zu 100 %, weil die örtlichen Verhältnisse (Grunderwerb, Erschließung, Baugrund, Konjunktur zum Ausschreibungszeitpunkt) in Verbindung mit der individuellen Planungsauffassung des beauftragten Ingenieurbüros ganz wesentlich die Baukosten einer Kläranlage bestimmen.

Als Folge mangelhafter Planungen werden unvollständige und fehlerhafte Ausschreibungsunterlagen erstellt. Eine nach Art und Menge unvollständige Erfassung der Leistungen verursacht Nachtragsleistungen und nachträgliche Preisverhandlungen, die wegen des fehlenden Wettbewerbs regelmäßig zu finanziellen Nachteilen für den Unternehmensträger und damit für den Nutzer führen. Analoges gilt für kostensteigernde Regieleistungen.

Noch gravierender sind verlorene Bauaufwendungen oder Stillstandskosten, wenn Grunderwerbsverhandlungen, Wasserrechtsbescheide oder Baugenehmigungen nicht abgewartet werden. Umplanungen, Änderungen und Ergänzungen können die kostspielige Folge sein.

Der ORH regt deshalb an, die Förderrichtlinien auch dahingehend zu ändern, daß die baureife Planung Fördervoraussetzung wird, eine Termin- und Kostenkontrolle auferlegt und die Verpflichtung zur vorherigen Zustimmung bei wesentlichen Änderungen ernst genommen wird.

41.6 Kostengünstige Alternativen auch im Detail

Der ORH bemängelt seit langem, daß immer wieder aufwendige Materialien verwendet werden, wie beispielsweise teurer Edelstahl oder hochwertige Fliesen auch dort, wo dies aus Gründen der Zweckmäßigkeit oder Hygiene keinesfalls erforderlich ist. Die Anregung des ORH, in Zweifelsfällen zumindest Alternativpositionen auszuschreiben, hat die Verwaltung inzwischen in Form einer generellen Empfehlung umgesetzt. Bei Verstößen lassen sich somit zumindest förderrechtlich leichter die notwendigen Konsequenzen ziehen.

41.7 Wettbewerbsgleichheit

Problematisch sind aber auch Praktiken von Ingenieurbüros, die sich aus "Vereinfachungsgründen" Planungsleistungen einschließlich der Fertigung von Leistungsverzeichnissen durch jeweils eine bestimmte Lieferfirma erbringen lassen. Dadurch gewinnt der Bieter einen Wettbewerbsvorsprung, den er darüber hinaus

durch Einbau von Scheinpositionen, Massenminderung und -überhöhung noch gewinnträchtig ausstatten kann.

Beispiel:

- Die Lieferung und Montage der maschinellen und apparativen Einrichtung eines Verbandsklärwerkes wurden vom beauftragten Ingenieurbüro beschränkt ausgeschrieben. Dem Schriftverkehr war zu entnehmen, daß das Leistungsverzeichnis von der Ausrüsterfirma erstellt worden ist, die dann auch aufgrund des preisgünstigsten Angebots den Zuschlag erhielt.

Auf die zahlreichen staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen gegen Ingenieurbüros, Bau- und Ausrüstungsfirmen der jüngsten Zeit wird hingewiesen.

41.8 Zukunftsperspektiven

Das Abwasser von 85 % der bayerischen Bevölkerung wird bereits öffentlichen Kläranlagen zugeleitet. Für 6,5 % der Bevölkerung werden - insbesondere aus wirtschaftlichen Gründen und unter Berücksichtigung wasserwirtschaftlicher Belange - auf Dauer private Anlagen erforderlich sein. Somit steht der Bau von Klärwerken für knapp 10 % der Bevölkerung noch bevor. Die hierzu erforderlichen Investitionsmittel lassen sich auf 1 bis 2 Mrd DM schätzen und hängen maßgeblich vom Kostenbewußtsein im Klärwerksbau ab.

Hinzu kommt allerdings, daß durch die

- Erhöhung der Mindestanforderungen für Abwassereinleitungen nach § 7 a WHG,
- Verschärfung der Parameter des Abwasserabgabengesetzes,
- Erhöhung der Abgabesätze des Abwasserabgabengesetzes sowie die
- Strafandrohung wegen Gewässerverunreinigung, die ins Strafgesetzbuch eingeführt worden ist,

auch viele Kommunen in vorhandene Anlagen neu investieren müssen, um ihre Abwasserbeseitigungspflicht zu erfüllen.

Entsprechend dem Landtagsbeschluß vom 27. Februar 1992 (Drs. 12/5366) trat am 1. Oktober 1992 die Reinhaltordnung kommunaler Abwasser⁵ in Kraft. Mit ihr

5) ROkAbw vom 23. August 1992 (GVBl S. 402)

wird zugleich die Richtlinie des Rates⁶ so umgesetzt, daß die von der EU-Richtlinie ermöglichten Spielräume zugunsten der kommunalen Körperschaften ausgeschöpft werden. Es ergeben sich danach folgende Fristen:

Übersicht zu den Fristen

Bei Einleitung in	aus gemeindlichen Gebieten mit Versorgungseinheiten von	ist erforderlich	Termin
empfindliche Gebiete	mehr als 10 000 EW	mechanisch-biologische Behandlung und zusätzlich Phosphorbehandlung	31.12.1998
Einzugsgebiete des Mains und der Elbe in den empfindlichen Gebieten	mehr als 20 000 EW	zusätzlich Stickstoffbehandlung	31.12.1998
normale Gebiete	mehr als 15 000 EW	mechanisch-biologische Behandlung	31.12.2000
	2 000 bis 15 000 EW	mechanisch-biologische Behandlung	31.12.2005

Die verpflichteten kommunalen Entsorgungsträger ordnen die noch notwendigen Baumaßnahmen in einen zeitlichen Rahmen ein, den sie weitgehend selbst bestimmen.

Der ORH wiederholt seine bereits im Jahresbericht 1993 (TNr. 32) dargelegte Auffassung, die staatliche Förderung auf Härtefälle bei erstmalig zu errichtenden Anlagen zu beschränken. Die im Rahmen der kommunalen Daueraufgabe anfallenden Betriebskosten sowie bauliche Ergänzungen und Erneuerungen sollten jedoch über kostendeckende Gebühren erwirtschaftet werden.⁷ Dessenungeachtet sollte die staatliche Fachverwaltung in stärkerem Maß beratend tätig werden und damit zu möglichst wirtschaftlichen Lösungen beitragen.

6) vom 20. Mai 1991 über die Behandlung von kommunalem Abwasser (91/271/EWG), in Bayern als Rechtsverordnung auf der Grundlage des § 27 WHG

7) Auch der Bayerische Städtetag hält eine Förderung "unter einer gewissen Zumutbarkeitsgrenze" bei den knappen staatlichen wie kommunalen Finanzmitteln nicht mehr für vertretbar. Er weist darauf hin, daß selbst eine "bayerische Zumutbarkeitsgrenze" von fünf Mark je Kubikmeter noch erheblich unter dem Schnitt anderer Bundesländer läge. Seine Forderung nach einer Änderung der RZWas begründet er u. a. wie folgt: "Kostendeckende Gebühren, wie sie übrigens das kommunale Haushaltsrecht verlangt, böten zudem Anreiz, mit dem kostbaren Gut Wasser sparsam umzugehen." (vgl. Informationsbrief Bayer. Städtetag Nr. 6/1994, S. 16/17)

EINZELPLAN 15

(Staatsministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft
und Kunst)

- Wissenschaft und Kunst -

42 Germanisches Nationalmuseum Nürnberg

(Kap. 15 03 TitGr. 75)

Das Germanische Nationalmuseum Nürnberg hat jahrelang trotz der Beanstandung durch den ORH gegen wesentliche haushaltsrechtliche Vorschriften und den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit verstoßen. Das Staatsministerium für Unterricht und Kultus, Wissenschaft und Kunst und die Museumsdirektion haben personelle und organisatorische Maßnahmen erst mit erheblicher Verzögerung eingeleitet.

42.1 Das Germanische Nationalmuseum Nürnberg (GNM), eine Stiftung des öffentlichen Rechts, bestreitet seinen durch die Einnahmen nicht gedeckten Finanzbedarf durch Zuwendungen des Freistaats Bayern (60 %), der Bundesrepublik Deutschland (28,9 %) und der Stadt Nürnberg (11,1 %).¹ Den Gesamtausgaben des Museums (einschließlich Investitionen) im Jahr 1993 von 43,6 Mio DM standen Einnahmen und übertragene Ausgabereste von 3,7 Mio DM gegenüber. Der Freistaat Bayern hat 1993 zur Abdeckung des Fehlbedarfs einen Zuschuß von 24,4 Mio DM geleistet.

42.2 Die Stiftung GNM untersteht nach ihrer Satzung "der Obhut des Freistaats Bayern". Die haushaltsrechtlichen Vorschriften des Freistaats sind von der Stiftung entsprechend anzuwenden. Das Staatsministerium für Unterricht und Kultus, Wissenschaft und Kunst genehmigt den Haushalt, bewilligt die staatlichen Zuwendungen und prüft den Verwendungsnachweis der Stiftung, auch hinsichtlich der Zuwendungen des Bundes.

1) Die Kosten des in Abrechnung befindlichen Erweiterungsbaus werden nur vom Freistaat Bayern und vom Bund zu 67,5 % bzw. 32,5 % getragen.

Der ORH hat wiederholt die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Museums geprüft und in den Jahren 1986, 1990 und 1994 umfangreiche Prüfungsmittelungen erstellt. Diese blieben teilweise jahrelang unbeantwortet. So wurde die Prüfungsmittelung vom 4. September 1990, die auf 30 Seiten insgesamt 26 Prüfungsbeanstandungen enthielt, zunächst - mit Ausnahme eines kleinen Teilpunktes - überhaupt nicht beantwortet. Auf die wiederholten Mahnungen des ORH hat der seinerzeitige Generaldirektor des GNM am 2. Juni 1993 mitgeteilt, daß es ihm "trotz mehrmaliger ernsthafter Vorhaltungen" nicht gelungen sei, seinen Verwaltungsleiter dazu zu bewegen, seine Bemerkungen zu den Beanstandungen des ORH zu formulieren. Der Generaldirektor des GNM trat zum 31. Oktober 1993 in den Ruhestand. Erst im August 1994 nahm die neue Leitung des GNM zu den Prüfungsmittelungen Stellung. Sie hat eingeräumt, daß die bisherige schleppende Bearbeitung durch das GNM nicht zu rechtfertigen sei. Die neue Leitung des GNM hat inzwischen einen neuen Beauftragten des Haushalts und Verwaltungsleiter bestellt, die Verwaltung umorganisiert sowie personell verstärkt.

42.3 Haushaltssituation

Die jährliche Zuweisung des Zuschusses des Freistaats Bayern steht unter der Bedingung, daß die Mittel nach Maßgabe des genehmigten Haushaltsplans des GNM zu verwenden sind. Das GNM überschreitet diese Haushaltsansätze seit Jahren erheblich:

Zahlenübersicht

Haushaltsjahr	Haushaltsüberschreitung Mio DM
1989	1,52
1990	1,85
1991	2,32
1992	3,15
1993	2,38

Die Haushaltsüberschreitungen sind weitgehend auf Mehrausgaben bei TitGr. 71 des Stiftungshaushalts (Ausstellungen, Erwerbung von Kunstgegenständen) zurückzuführen. Anträge zur Genehmigung überplanmäßiger Ausgaben gegen Deckung durch anderweitige Einsparungen wurden vom GNM beim Staatsministerium nicht gestellt. Die Mehrausgaben bei TitGr. 71 wurden ohne die erforderlichen Genehmigungen jeweils im Vorgriff auf das folgende Haushaltsjahr getätigt.

Die frühere Leitung des Museums ließ keine Bereitschaft erkennen, für einen raschen Abbau des Haushaltsfehlbetrags zu sorgen, wie jährliche Mehrausgaben von zuletzt 0,6 Mio DM allein für Sonderausstellungen und verpflichtende Bindungen von Erwerbungsmiteln in Höhe von 0,7 Mio DM zu Lasten der Haushaltsjahre 1993 bis 1996 zeigen.

Der ORH hält es für unerlässlich, künftig die Haushaltsvorschriften einzuhalten und das entstandene Defizit schnellstmöglich auszugleichen. Hierzu ist es vor allem erforderlich, bei den Erwerbungs- und Ausstellungsmitteln einschneidende Einsparungen vorzunehmen und Sonderausstellungen vermehrt aus hauseigenen Beständen auszurichten. Publikationen im Eigenverlag des GNM sollten in Umfang, Ausstattung und Auflage verringert werden, soweit nicht, wie bei anderen Museen, private Sponsoren dafür gewonnen werden können.

Die Verwaltung hat darauf hingewiesen, daß von den Gremien des GNM inzwischen ein "Bereinigungsplan" beschlossen worden sei, der den Abbau des Haushaltsdefizits in einem Zeitraum von fünf Jahren vorsehe. Die Anregungen des ORH bezüglich der Sonderausstellungen und Publikationen würden vom GNM aufgegriffen.

42.4 Zweckentfremdung von Zuschußmitteln für den Erweiterungsbau

Wie der ORH in seinen Prüfungsmitteilungen der Jahre 1986 und 1990 feststellte, hat das GNM Zuschußmittel für den Erweiterungsbau teilweise zum allgemeinen Haushaltsausgleich herangezogen. Der ORH hatte dies beanstandet und das Staatsministerium aufgefordert, die Zuschüsse für den Erweiterungsbau nur insoweit auszuzahlen, als die Beträge tatsächlich innerhalb von drei Monaten benötigt werden. Trotzdem wurden auch bei der letzten Prüfung 1994 wieder vergleichbare Feststellungen getroffen.

Durch eine den tatsächlichen Mittelabfluß beim Erweiterungsbau weit übertreffende Auszahlung von Zuschüssen durch Bund und Bayern entstanden Ausgabe-reste bis zu 10,8 Mio DM (in 1989), deren Übertragung im Haushalt des GNM vom Staatsministerium stets genehmigt wurde. Der vorübergehend nicht benötigte Zuschußbetrag wurde teilweise auf Festgeldkonten angelegt und der Zinsertrag dem allgemeinen Haushalt des GNM zugeführt.

Entgegen den Beanstandungen des ORH wurden Investitionszuschüsse und allgemeine Haushaltsmittel nicht getrennt sowie hohe Haushaltsreste zugelassen;

dies war nach Ansicht des ORH eine der Ursachen, warum bei der Museumsleitung des GNM das gebotene Bewußtsein für Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit in den Hintergrund getreten ist.

Die Verwaltung räumt die Zweckentfremdung von Baumitteln für Vorgriffe bei TitGr. 71 ein. Die Zinseinnahmen aus kurzfristig angelegten Baugeldern seien bis einschließlich 1990 tatsächlich dem allgemeinen Haushalt zugeflossen. Seit 1991 würden solche Zinseinnahmen nunmehr korrekt als Zuschußleistungen für Investitionen gebucht.

Das Staatsministerium weist darauf hin, daß auch aufgrund der Forderungen des ORH 1990 bis 1992 größere Beträge der Zuschußmittel für den Bau nicht ausgezahlt worden seien. Der ORH stellt hierzu fest, daß auch in den genannten Jahren erhebliche Ausgaberrückstände entstanden sind (1990: 7,9 Mio DM; 1991: 5,2 Mio DM, 1992: 1,5 Mio DM). Dem Staatsministerium waren diese beträchtlichen Divergenzen zwischen Bedarf und Zuweisung der Baumittel auch bekannt, zumal die entsprechenden Zahlen jährlich im Haushaltsplan des GNM dargestellt sind.

42.5 Haushalts- und Wirtschaftsführung

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftung weist im einzelnen zahlreiche Mängel auf. Der ORH hat diese in seinen Prüfungsmitteilungen 1990 und 1994 aufgeführt und Verbesserungen vorgeschlagen. Aus den Feststellungen werden nachfolgend einzelne Beispiele herausgegriffen:

42.5.1 Organisation, Geschäftsverteilung

Der Organisations- und Geschäftsverteilungsplan der Stiftung ist in weiten Bereichen überholt. Der ORH hat angeregt, die Fachabteilungen nach sammlungsübergreifenden kulturhistorischen Gesichtspunkten grundlegend neu zu gliedern. Dabei sind Verbesserungen bei der Aufbauorganisation und dem Geschäftsablauf erforderlich. Zur Vorbereitung, Durchführung und Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von Ausstellungsvorhaben sollte ein ständiges Ausstellungsteam bestellt werden. Darüber hinaus hält es der ORH für erforderlich, für museumsspezifische Verwaltungsaufgaben (u.a. Versicherungswesen) eine eigene Verwaltungsstelle einzurichten.

Zur Verbesserung der äußerst mangelhaften Haushaltsüberwachung sollte eine zentrale Beschaffungsstelle eingerichtet und wie bei anderen staatlichen Museen und Sammlungen ein DV-Mittelbewirtschaftungssystem eingesetzt werden.

Die Verwaltung des GNM hat im August 1994 zugesichert, diese Anregungen aufzugreifen und sie z.T. bereits umgesetzt.

42.5.2 Objektverwaltung, Sicherheit der Sammlungen

Die Stiftung besitzt 600 000 Objekte in den musealen Sammlungen, die jährlich mit einigen hundert Neuzugängen ergänzt werden. Die wissenschaftliche Inventarisierung des Kunstgutes beschränkt sich auf ein Zugangsregister. Durch mangelnde weitere Informationen zu den Objekten (lückenhafte Sachkataloge, fehlende Standortangaben) können keine optimalen Konzepte für die Museumsarbeit entwickelt werden. Die unzureichende Dokumentation der Sammlungsbestände und die nicht zuletzt damit verbundenen aufwendigen objektbezogenen Verwaltungsarbeiten erschweren unnötig die wissenschaftliche Arbeit der Konservatoren.

Um die Kunstgegenstände des GNM künftig besser erschließen und sichern zu können, sollten die Sammelobjekte zentral verwaltet werden. Dazu gehört die Erstinventarisierung der Bestände, die Bearbeitung des Leihverkehrs (mit Transport- und Zollfragen), die Dokumentation der Restaurierungsberichte und nicht zuletzt eine aktuelle und vollständige Standortkartei.

Im Hinblick auf die Sicherheit der Sammlungen sollten Altbestand und Neuzugänge umgehend systematisch erfaßt und mit Angaben über Herkunft, Zuordnung, Aussehen, Zustand und Aufbewahrungsort dokumentiert werden. Ergänzend hierzu hält es der ORH für erforderlich, in den Bereichen Aufsichtsdienst, Nachtsicherheitsdienst und Depotverwaltung durch den Erlaß entsprechender Dienstanweisungen die allgemeine Haussicherheit umgehend zu verbessern.

Die Verwaltung hat inzwischen entsprechende Umorganisationen und den Erlaß der angesprochenen Dienstanweisungen in nächster Zeit angekündigt.

42.5.3 Arbeiten der Restaurierungswerkstätten für Dritte

Im Rahmen der Vorbereitungen zu einer Sonderausstellung wurden umfangreiche Restaurierungsarbeiten an mindestens 67 Leihgaben unentgeltlich von Beschäftigten des GNM in den museumseigenen Werkstätten durchgeführt. Bei einer Stich-

probe anlässlich der letzten örtlichen Prüfung des ORH und damit vier Jahre nach Beendigung der Ausstellung war noch ein erheblicher Teil der Gemälderestaurierungsplätze des GNM durch Restaurierungsarbeiten für Leihgaben dieser Sonderausstellung belegt.

Seitens der Verwaltung wurde eingeräumt, daß auch nach Beendigung der Ausstellung sechs weitere Gemälde des Leihgebers in der Werkstätte des GNM restauriert wurden. Diese Restaurierungsarbeiten seien jedoch im Gegensatz zu den Arbeiten im Vorfeld der Ausstellung ausschließlich durch unentgeltlich tätige Volontäre erfolgt. Eine abschließende Aufklärung des Sachverhalts erweise sich als sehr schwierig, da mittlerweile nicht nur der Leiter der Restaurierungsabteilung, sondern auch viele Beschäftigte, die in den Werkstätten mit dieser Ausstellung befaßt waren, nicht mehr dem GNM angehören.

Der ORH hält die vorgefundene Praxis - unabhängig von dem nur unvollständig aufklärbaren Umfang der Restaurierungsarbeiten - nicht für vertretbar. Nach Ansicht des ORH sollten die Restaurierungswerkstätten grundsätzlich nur für eigene Objekte des Museums in Anspruch genommen werden. Arbeiten an fremden Kunstgegenständen sollten allenfalls dann ausgeführt werden, wenn ihre Restaurierung für Ausstellungen des GNM unverzichtbar ist und eine Einigung über eine angemessene Kostenbeteiligung erzielt werden kann.

Ferner sollten künftig genaue Aufzeichnungen über Gegenstand und Bearbeitungsdauer aller in den Museumswerkstätten restaurierten Kunstobjekte geführt werden. Die Restaurierung von museumsfremden Objekten durch Volontäre sollte schon wegen eventueller Haftungsfragen unterbleiben.

42.5.4 Lagerkosten für nicht ausgestellte Leihgaben

Das GNM hat sich 1991 vertraglich bereit erklärt, eine im Rahmen einer Sonderausstellung bereits im Museum gezeigte Sammlung von Bodenskulpturen des 20. Jahrhunderts für zehn Jahre als Leihgabe zu übernehmen. Die ursprünglich beabsichtigte Ausstellung der Skulpturen im Rahmen der geplanten Sammlung des 20. Jahrhunderts wurde vom GNM ab April 1993 nicht weiter verfolgt. Das GNM erklärte sich allerdings bereit, die Skulpturen im Museum zu deponieren.

Da die näheren Umstände der Übernahme der Skulpturen durch das GNM für längere Zeit ungeklärt blieben, wurde die Sammlung seit September 1991 bei einer Kunstspedition in Köln für monatlich 2 500 DM eingelagert. Die Sammlung hätte

jedoch bereits ab Dezember 1991 im Museum untergebracht werden können, da die hierfür benötigte Lagerfläche (rd. 50 m²) in frei gewordenen Sammlungsräumen zur Verfügung stand. Kurz nach den entsprechenden Prüfungsmitteilungen des ORH hat das GNM mitgeteilt, daß die Skulpturensammlung im März 1994 nach Nürnberg gebracht und im Museum eingelagert worden sei. Die vermeidbaren Kosten für die Lagerung in Köln belaufen sich auf 65 000 DM.

Nach Ansicht des ORH sollten künftig Dauerleihgaben nur angenommen werden, wenn sie für eine Ausstellung benötigt werden und eine bis dahin eventuell notwendige Zwischenlagerung in museumseigenen Depots möglich ist.

42.5.5 Unverkaufte Katalogbestände

Im Zeitpunkt der örtlichen Prüfung wurden beim GNM für bereits beendete Sonderausstellungen Kataloge mit einem Verkaufswert von 2 Mio DM vorgefunden. Der ORH hat vorgeschlagen, die Katalogauflagen künftig realistischer zu bemessen und die vorhandenen Bestände möglichst zu einem wirtschaftlich vertretbaren Preis zu veräußern.

Das GNM hat zugesichert, künftig das Anhäufen von Restbeständen zu vermeiden.

42.5.6 Verpachtung der Cafeteria

Die Cafeteria wurde mit einem erheblichen Flächenzuwachs in den im Juni 1993 eröffneten Erweiterungsbau verlegt. Der Pachtvertrag mit dem bisherigen Betreiber wurde gekündigt. Die Cafeteria wurde ohne Ausschreibung an einen neuen Pächter vergeben, der die Räume ohne einen entsprechenden schriftlichen Vertrag übernommen hat.

Die neue Verwaltungsleitung teilte im August 1994 mit, daß nunmehr ein Vertragsentwurf vorliege und der Betreiber bis zum Abschluß des Vertrags eine monatliche Vorauszahlung leiste. Der ORH hält es - auch im Hinblick auf die Größe des Pachtobjektes - für nicht vertretbar, daß nach mehr als einem Jahr noch kein Pachtvertrag abgeschlossen ist.

42.5.7 Kreditkarte für einen Bediensteten

Für die Begleichung von Zahlungen bei seinen Dienstreisen stellte das GNM einem Bediensteten eine Kreditkarte zur Verfügung, mit der er auf Rechnung des Museums sowohl privat als auch dienstlich anfallende Beträge begleichen konnte. Dieses Verfahren widerspricht grundlegenden haushaltsrechtlichen Vorschriften.

Obwohl der Bedienstete bereits ausgeschieden ist, sind die von ihm zu Lasten des Museums getätigten Ausgaben für private und dienstliche Zwecke von 46 000 DM bis Oktober 1994 nicht vollständig abgerechnet worden.

Die neue Leitung des GNM räumt den Sachverhalt ein und gesteht zu, daß er nicht zu rechtfertigen sei. Die Kreditkarte habe man im November 1993 gekündigt. Im Zusammenhang mit den bis 1987 zurückreichenden Buchungsvorgängen der Kreditkarte seien auch insgesamt 137 Dienstreiseanträge abzurechnen.

42.6 Maßnahmen des Staatsministeriums als Aufsichtsbehörde und Zuwendungsgeber

Der ORH hat gegenüber dem Staatsministerium beanstandet, daß es seiner Verpflichtung als Aufsichts- und Genehmigungsbehörde nicht hinreichend nachgekommen ist.

Das Staatsministerium entgegnete, es habe das GNM vielfach und mit besonderem Nachdruck zum Ausgleich der Mehrausgaben und zu einer ordnungsgemäßen Haushaltsführung aufgefordert. Dabei sei auch auf die Verantwortung der handelnden Personen sowie die Zuwendungsfähigkeit von Ausgaben eingegangen worden. Außerdem habe man konkrete Maßnahmen (insbesondere Mittelsperren, Zustimmungsaufgaben) ergriffen und ein Konzept zum Fehlbetragsabbau entwickelt.

Das Staatsministerium führt ferner aus, seit Dezember 1993 sei ein neuer Verwaltungsratsvorsitzender und seit August 1994 ein neuer Generaldirektor des GNM im Amt. Seit Juni bzw. August 1994 habe man die Verwaltung durch einen neuen Leiter und einen zusätzlichen Juristen verstärkt. Die neue Museumsleitung sei mit den Problemen einer abgeschlossenen Periode konfrontiert und unternehme umfangreiche Bemühungen, die beanstandeten Mißstände abzustellen und durch geeignete Maßnahmen insbesondere auch organisatorischer Art für die Zukunft auszuschließen. Die derzeitige personelle Besetzung lasse erwarten, daß der

Haushaltsfehlbetrag relativ zügig abgebaut werden könne und künftig eine ordnungsgemäße Haushaltsführung erfolge.

Der ORH stellt hierzu fest, daß dem Staatsministerium als Aufsichtsbehörde, Genehmigungsbehörde für den Stiftungshaushalt und Zuwendungsgeber spätestens seit dem Prüfungsbericht 1990 des ORH und aus den dem Staatsministerium vorliegenden Unterlagen die wesentlichen Mängel der Haushalts- und Wirtschaftsführung und die Haushaltsüberschreitungen (TNrn. 42.3 und 42.4) bekannt waren. Es hat jedoch, abgesehen von wiederholten Hinweisschreiben, erst am 5. Februar 1993 konkrete Maßnahmen durch die Sperrung von Mitteln und Stellen ergriffen. Ein Konzept zum Abbau des Defizits wurde erst am 25./26. Oktober 1993 dem GNM unterbreitet und von seinen Gremien gebilligt.

43 **Doppeltes Dienstverhältnis eines Universitätsprofessors**

(Kap. 15 06 TitGr. 71)

Ein Professor, der von einer bayerischen kirchlichen Hochschule zum C4-Professor ernannt wurde, hat sein bisheriges Beamtenverhältnis zu einem anderen Bundesland nicht gleichzeitig beendet. Er erhielt für neun Monate die vollen Dienstbezüge von beiden Dienstherrn. Nach Auffassung des ORH muß dies bei der staatlichen Aufwandserstattung berücksichtigt werden.

Eine kirchliche Hochschule in Bayern erhält aufgrund vertraglicher Vereinbarungen u.a. 85 % des Personalaufwands vom Freistaat erstattet. Dabei wird jedoch nur ein Aufwand berücksichtigt, wie er bei vergleichbaren staatlichen Hochschulen entsteht.

Ein Professor hat Ende 1989 den Ruf auf eine C4-Professur bei der kirchlichen Hochschule angenommen und wurde vom Träger der Hochschule am 19. Februar 1990 unter Berufung in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit mit Wirkung vom 1. April 1990 zum Universitätsprofessor (BesGr. C 4) ernannt. Gleichwohl stand er dabei immer noch in einem Beamtenverhältnis auf Lebenszeit (BesGr. C 3) in einem anderen Bundesland. Einen Antrag auf Entlassung aus dem dortigen Beamtenverhältnis hat er erst am 22. Mai 1991 gestellt. Rückwirkend wurde er daraufhin von dem anderen Bundesland ab 1. Januar 1991 bis zu seiner Entlassung ohne Dienstbezüge beurlaubt. Für die Zeit vom 1. April 1990 bis 31. Dezember 1990 erhielt er gleichzeitig Bezüge eines C4-Professors in Bayern und eines C3-

Professors im anderen Bundesland. Das doppelte Dienstverhältnis war keinem der beiden Dienstherrn bekannt.

Der Fall wurde zunächst vom Rechnungshof des anderen Bundeslandes aufgegriffen. Auf dessen Vorhaltungen hat das dortige Staatsministerium abschließend festgestellt, daß der in Frage stehende Professor in der Zeit vom 1. April bis 31. Dezember 1990 seine Dienstaufgaben "im üblichen Umfang erfüllt hat". Deshalb seien ihm auch die Dienstbezüge dort zu Recht in vollem Umfang bezahlt worden.

Der ORH hat den Fall im Hinblick auf diese Entscheidung ebenfalls aufgegriffen. Er hat die Auffassung vertreten, daß die C4-Stelle - unabhängig von der Zahlung von Dienstbezügen durch die kirchliche Stiftung - für die Zeit vom 1. April bis 31. Dezember 1990 aus der staatlichen Aufwandserstattung herausgenommen werden muß, weil eine solche Doppelzahlung auch im staatlichen Bereich nicht zulässig wäre. Dabei ist es ohne Bedeutung, ob die kirchliche Einrichtung die Dienstbezüge von dem Professor für diesen Zeitraum zurückfordert. Die kirchliche Stiftung hat es versäumt, sich im Zusammenhang mit der Aushändigung der Ernennungsurkunde an den Universitätsprofessor vom Ausscheiden aus dem Staatsdienst des anderen Bundeslandes zu überzeugen. Dies muß sie sich auch bei der Frage der Aufwandserstattung anrechnen lassen. Obwohl die kirchliche Stiftung spätestens seit Ende März 1993 von dem Vorfall wußte, hat sie bis heute nichts veranlaßt.

Das Staatsministerium hat zwischenzeitlich mitgeteilt, es werde entsprechend dem Vorschlag des ORH die Aufwandserstattung um den Betrag der im vorgenannten Zeitraum in Bayern bezogenen Dienstbezüge von rd. 80 000 DM kürzen.

44 Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume der Landesuniversitäten

(Kap. 15 07, 15 12, 15 17, 15 19 und 15 21)

Die Bewirtschaftungskosten bei den Landesuniversitäten sind seit 1988 um bis zu 60 % gestiegen. Der ORH hat deshalb das Ausgabegebaren bei der größten Universität (Ludwig-Maximilians-Universität München) untersucht. Dort führte allein die daraufhin veranlaßte Neuordnung der Gebäudereinigung und -bewachung zu einer Kosteneinsparung von jährlich 5,9 Mio DM. Der ORH hält bei den übrigen Landesuniversitäten eine umgehende Überprüfung des Vertragswesens nach dem Konzept der LMU für dringend erforderlich. Nach überschlägigen Berechnungen sind weitere jährliche Einsparungen in Millionenhöhe zu erwarten.

44.1 Bewirtschaftungskosten

Bei den Universitäten fallen für die Bewirtschaftung der Gebäude hohe Kosten insbesondere für Reinigung, Bewachung, Müllabfuhr, Be- und Entwässerung an.

In den Jahren 1988 bis 1993 haben sich vor allem bei den alten Landesuniversitäten mit den größten Ausgabenvolumina die Ausgaben für die Bewirtschaftung (ohne Heizung und Strom) stark erhöht:

Ausgaben für Bewirtschaftung

Zahlenübersicht 1

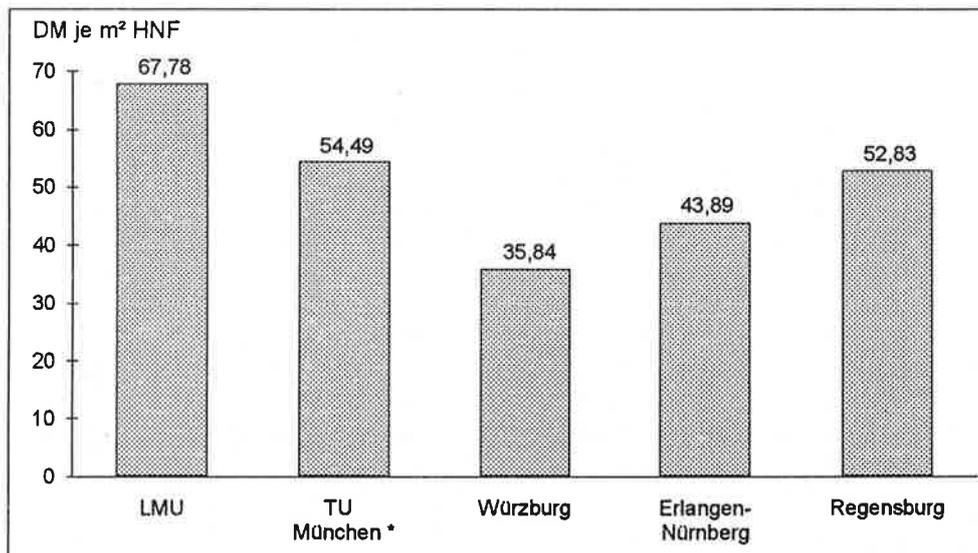
Universität (ohne Kliniken)	Ist-Ausgaben						Steigerung 1988 mit 1993 %
	1988 TDM	1989 TDM	1990 TDM	1991 TDM	1992 TDM	1993 TDM	
LMU München	13 963,0	15 172,4	16 177,4	16 522,1	17 895,4	22 325,0	59,9
TU München ¹	12 454,4	13 431,7	13 826,6	16 658,2	18 443,2	18 611,7	49,4
Würzburg	5 279,0	5 165,0	5 649,5	6 202,8	7 490,6	8 342,2	58,0
Erlangen- Nürnberg	8 171,8	8 766,1	7 961,1	9 811,1	10 905,5	12 807,6	56,7
Regensburg	7 435,4	7 821,4	7 955,6	8 407,3	9 411,3	9 014,0	21,2

1) ohne Sportzentrum

Die Ludwig-Maximilians-Universität (LMU) hat nicht nur das absolut größte Ausgabenvolumen. Nach den Berechnungen des Staatsministeriums der Finanzen für das Jahr 1991 sind dort auch die höchsten Bewirtschaftungskosten je Quadratmeter Hauptnutzfläche (HNF) angefallen:

Bewirtschaftungskosten 1991

Schaubild 1



*) ohne Sportzentrum

Die LMU mit ihren 20 Fakultäten und 143 Instituten in 95 Gebäuden war über Jahre hinweg nicht mehr in der Lage, die Hausbewirtschaftung aus den jährlich zur Verfügung gestellten Ausgabemitteln zu bestreiten. Die Mehrausgaben im Jahr 1991 beliefen sich auf 1,1 Mio DM, die die Verwaltung aus Haushaltsmitteln für das Jahr 1992 beglichen hat. Für 1992 mußten bereits Rechnungen von insgesamt 2,5 Mio DM aus den für 1993 zur Verfügung gestellten Mitteln bezahlt werden. Das ist mit ein Grund für den hohen Ausgabensprung von 1992 auf 1993. Zur Eindämmung der Ausgaben hatte die Universität die Reinigungsleistungen in Teilbereichen bereits stark eingeschränkt. So wurden z.B. in großen Bereichen jahrelang, bei einer Reihe von Objekten bis zu sechs Jahren, die Fenster nicht mehr gereinigt.

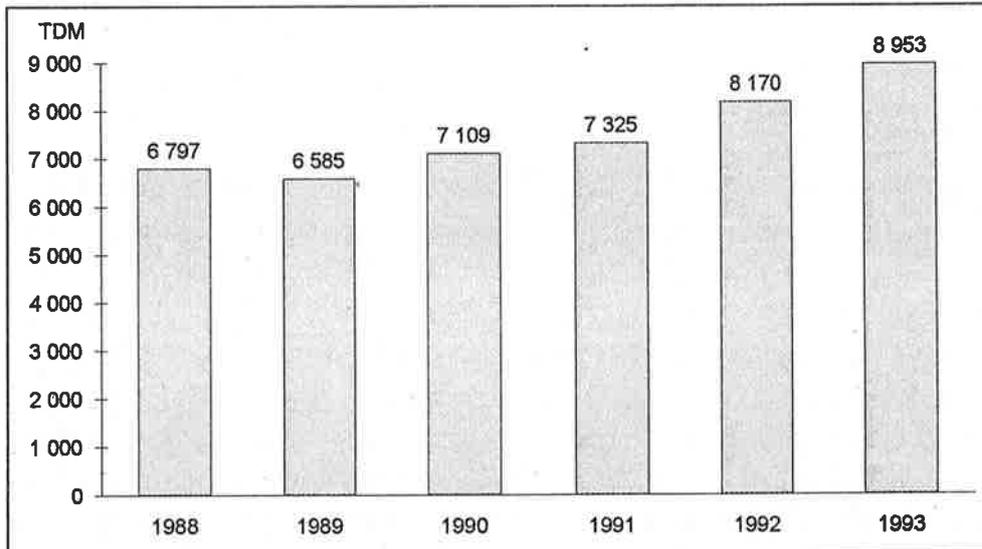
44.2 Reinigung und Bewachung bei der LMU

Der ORH hat im Jahresbericht 1988 (TNr. 33) über die Reinigung bei den Kliniken der LMU und der Universität Würzburg berichtet und dabei Einsparungsmöglichkeiten in Millionenhöhe aufgezeigt. Die ausufernde Entwicklung der Bewirtschaftungskosten im übrigen Bereich der LMU hat den ORH nunmehr veranlaßt, das Ausgabegebaren bei der Reinigung und Bewachung zu untersuchen.

Von den Gesamtausgaben 1993 von 22,3 Mio DM entfielen auf die **Reinigung** 8,95 Mio DM. Die Ausgaben hierfür haben sich seit 1988 wie folgt entwickelt:

**Ausgaben für Reinigung seit 1988
bei der LMU ***

Schaubild 2



*) einschließlich Sonderreinigung

Die Untersuchung des ORH hat bei der LMU im wesentlichen folgendes ergeben:²

- Die Bewirtschaftungsbefugnis über die Ausgabemittel oblag 42 Stellen.
- Über z.T. Jahrzehnte hinweg wurden die Reinigungsleistungen nicht mehr neu ausgeschrieben.
- Die vor Jahren in Auftrag gegebenen Flächen wurden nicht laufend an den aktuellen Bestand angepaßt.
- Bei den Abrechnungen wurden grundsätzlich die Bruttofußbodenflächen und nicht die tatsächlich zu reinigenden Flächen zugrunde gelegt. Flächen unter Einbauten oder Schränken usw. wurden nicht abgezogen, obwohl insofern kein Reinigungsbedarf besteht.
- Vereinzelt wurden den Haus- und Hofarbeitern obliegende Aufgaben (Hof- und Außenreinigung, Müllsortierung, Mülltransporte) an Reinigungsfirmen übergeben.

Der ORH hat die Praxis der LMU beanstandet und insbesondere eine Neuausschreibung der Leistungen gefordert. Die Universität hat aufgrund der Prüfungs-

2) Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf die laufende Unterhaltsreinigung (ohne Sonderreinigung).

feststellungen die Mittelbewirtschaftung bei der Zentralen Universitätsverwaltung zusammengefaßt und einer "Controllingstelle" mit drei Bediensteten (zwei vorhandene, eine zusätzliche Stelle) übertragen. Diese ist - statt der bisherigen 42 Anordnungsstellen - zentral zuständig für Neuordnung, Ausschreibung, Auftragsvergabe, Vertragsüberwachung und Mittelbewirtschaftung.

Entsprechend der Forderung des ORH konnte dadurch innerhalb eines halben Jahres bei der LMU die Reinigung grundlegend neu geordnet und zum 1. April 1994 ausgeschrieben werden. Die 95 betroffenen Gebäude wurden in zehn Lose mit bis zu 55 000 m² Reinigungsfläche zusammengefaßt. Ferner wurden die Aufmaßverzeichnisse dem aktuellen Stand entsprechend erstellt bzw. berichtigt. Wenig genutzte Flächen wie Speicher, Keller und Abstellräume wurden aus der turnusmäßigen Reinigung herausgenommen und werden künftig nur noch von Fall zu Fall gereinigt. Durch die präzise Ermittlung des Reinigungsbedarfs konnten die turnusmäßig zu reinigenden Flächen bei der Fremdreinigung von 309 000 m² auf 220 000 m² reduziert werden. Außerdem haben die Vertragsfirmen bei den Bruttofußbodenflächen Abschläge für nicht zu reinigende Flächen unter Einbauten von 10 bis 15 %, bei Bibliotheksflächen von bis zu 40 % akzeptiert. Schließlich wurde für jeden einzelnen Raum im gesamten Universitätsbereich der Reinigungsturnus entsprechend den tatsächlichen Erfordernissen festgelegt. Die Fremdvergabe der den Haus- und Hofarbeitern obliegenden Arbeiten wurde unterbunden.

Die Neuordnung und Ausschreibung führte bei der Reinigung zu einer Einsparung von 4,86 Mio DM jährlich. Die Ausgaben betragen nur noch etwa ein Drittel der ursprünglichen Kosten:

**Kosten der laufenden Unterhaltsreinigung
nach Neuausschreibung bei der LMU**

Zahlenübersicht 2

Komplexe	Kosten 1993 TDM	Jahreskosten neu TDM	Einsparung	
			TDM	%
Hauptgebäude	1 359,0	392,7	966,3	71,1
übrige Unigebäude	6 375,1	2 477,4	3 897,6	61,1
zusammen	7 734,1 ¹⁾	2 870,1 ²⁾	4 863,9 ²⁾	62,9

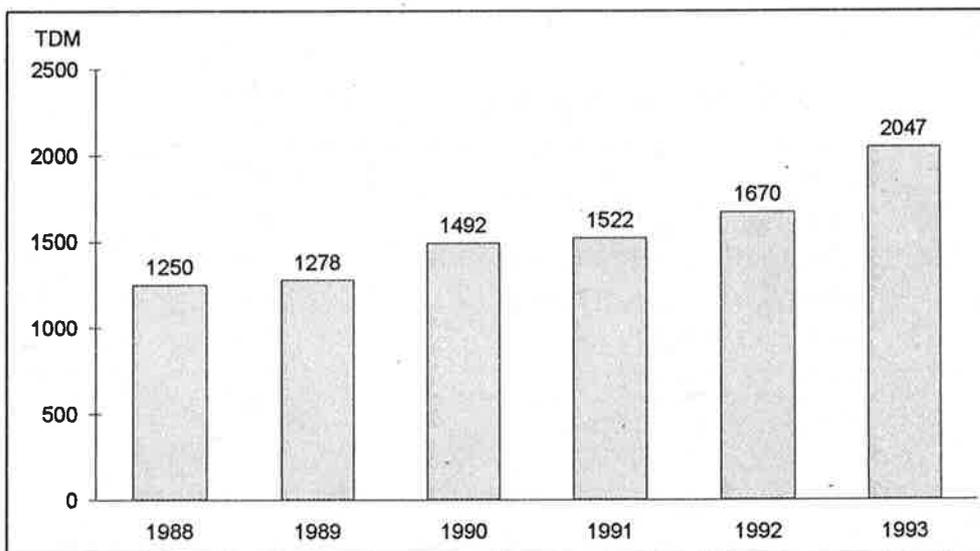
- 1) nur Gesamtaufwand der laufenden Fremdreinigung (einschließlich Sonderreinigung u.a. 8,95 Mio DM), vgl. Zahlenübersicht 4
- 2) Infolge möglicherweise erforderlicher Nachbesserungsmaßnahmen/weiterer Leistungseinschränkungen werden die Endbeträge geringfügig nach oben oder unten differieren.

Hierbei ist zu beachten, daß die LMU nach wie vor über einen vergleichsweise hohen Reinigungsstandard verfügt. So werden dort hochfrequentierte Bereiche und der gesamte Sanitärbereich grundsätzlich täglich gereinigt.

Zu einem nicht ganz so spektakulären, aber doch beachtlichen Ergebnis führte die vom ORH geforderte und inzwischen durchgeführte Neuordnung und Ausschreibung des **Bewachungswesens**. Für Bewachungsleistungen hat die LMU 1993 2 Mio DM ausgegeben. Die Ausgaben haben sich seit 1988 wie folgt entwickelt:

Ausgaben für Bewachung seit 1988 bei der LMU

Schaubild 3



Die Neuausschreibung zum 1. September 1993 brachte folgendes Ergebnis:

Kosten der Bewachung nach Neuausschreibung

Zahlenübersicht 3

Kosten 1993 ¹⁾ TDM	Jahreskosten neu TDM	Einsparung	
		TDM	%
2 150	1 098	1 052	48,9

1) Fiktiv. Die tatsächlichen Kosten lagen bei 2 046,7 TDM, vgl. Schaubild 3. Ein Teil der Neuverträge mit z.T. erweitertem Leistungsumfang wurde bereits zum 1. September 1993 wirksam.

Hierbei wurden Einsparungen erzielt durch die Zusammenfassung von Gebäuden in größere Wachreviere, durch die Einteilung der betroffenen Gebäude in vier Bewachungslose und durch die Reduzierung des sog. Separatdienstes. Die Neuordnung und Ausschreibung der Bewachungsleistungen ergab eine Ausgabenminde-

zung von jährlich über 1 Mio DM. Die Kosten konnten auf die Hälfte vermindert werden.

Insgesamt konnten bei der LMU in beiden Bereichen zusammen die Ausgaben um jährlich 5,9 Mio DM verringert werden.

44.3 Folgerungen für andere Universitäten

Der ORH hält es für unumgänglich, daß insbesondere bei den übrigen vier alten Landesuniversitäten die Reinigung nach dem Modell der LMU neu geordnet und ausgeschrieben wird. Sie stellt bei diesen Universitäten den größten Ausgabenposten bei der Gebäudebewirtschaftung dar:

Ausgaben für Reinigung 1993¹ Zahlenübersicht 4

Universität	Mio DM
Ludwig-Maximilians-Universität	9,0
Technische Universität München	7,2
Universität Erlangen-Nürnberg	6,3
Universität Regensburg	5,0
Universität Würzburg	4,4

1) einschließlich Sonderreinigung

Das Staatsministerium hat das Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung beauftragt, die Bewirtschaftungskosten an den Landesuniversitäten zu untersuchen und dabei auch schwerpunktmäßig das Reinigungswesen einzubeziehen.

Nach den Feststellungen des Staatsinstituts sehen sich die übrigen Universitäten nicht in der Lage, regelmäßige Neuausschreibungen durchzuführen, weil der damit verbundene hohe Arbeitsaufwand mit dem vorhandenen Personalbestand nicht zu bewältigen sei. Jährlich geführte Preisverhandlungen mit den Vertragsfirmen werden für ausreichend gehalten. Die TU München vertritt die Auffassung, "wegen sehr guter Beziehungen zur Gebäudereinigungsinnung und des dadurch immer aktuellen Informationsstandes" würde eine Ausschreibung auch nicht für erforderlich erachtet.

Das Staatsinstitut verweist auf das Vorgehen der Universität Regensburg, die bei Verhandlungen über die Reinigungsleistungen für alle Gebäude mit einem einzi-

gen Unternehmen die Summe vorgibt, die gegenüber den bisherigen Ausgaben einzusparen ist. Die Reinigungsleistung wird dabei nicht nach dem individuellen Bedarf ausgerichtet, sondern nach dem "Rasenmäherprinzip" reduziert.

Das Staatsinstitut empfiehlt eine Kombination der vom ORH angeregten Erstellung neuer Aufmaß- bzw. Leistungsverzeichnisse und deren Neuausschreibung mit dem Verfahren der Universität Regensburg, einzusparende Beträge bei Vertragsverhandlungen fest vorzugeben. Das Staatsministerium hat dem zugestimmt und die Universitäten um Umsetzung gebeten.

Der ORH vertritt dagegen die Auffassung, daß auch bei den anderen Universitäten eine "Controllingstelle" nach dem erfolgreichen Muster der LMU unter Federführung des Staatsministeriums eingerichtet werden sollte und grundsätzlich alle Verträge entsprechend dem Beispiel der LMU unverzüglich neu auszuschreiben sind. Von Verwaltungen in der Größenordnung der Landesuniversitäten können regelmäßige Ausschreibungen mit vorhandenem Personal auch bewältigt werden. Es ist eine Frage der internen Organisation, entsprechendes Personal für diese vorübergehende Mehrarbeit innerhalb der Verwaltung umzusetzen. Nur dieser Weg verspricht eine dauerhafte Preissenkung bei zumutbarem Reinigungsstandard. Dagegen erscheint die bisherige Vorgehensweise der Universität Regensburg hierfür nicht geeignet. Ein ähnliches Verfahren hat z.B. bei der TU München zu unhaltbaren Zuständen geführt. Dort werden bei einem jährlichen Reinigungsaufwand von 7,2 Mio DM die Sanitärräume aufgrund genereller Kürzungen nur noch zweimal wöchentlich gereinigt, so daß zwischendurch verschmutzte Toiletten bis zur nächsten Reinigung gesperrt werden müssen. Eine solche Praxis erfordert mittel- und langfristig fortlaufend kostspielige Grundreinigungsmaßnahmen. Der ORH hat deshalb das Staatsministerium gebeten, umgehend die erforderlichen Maßnahmen in die Wege zu leiten und dabei federführend tätig zu werden. Der ORH hat zudem angeregt, auch die übrigen Bewirtschaftungskosten einer gründlichen Prüfung zu unterziehen.

Nach überschlägigen Berechnungen erscheinen allein bei der Reinigung und Bewachung bei den o.g. Landesuniversitäten trotz der unterschiedlichen Gebäudesubstanz weitere Einsparungen in Millionenhöhe jährlich möglich.

44.4 Äußerung der Verwaltung

Das Staatsministerium hat mitgeteilt, daß es schon seit Jahren intensiv darum bemüht sei, die Entwicklung der Bewirtschaftungskosten an den Universitäten

besser zu kontrollieren und deren starkes Anwachsen zu drosseln. Die Universitäten seien wiederholt aufgefordert worden, mögliche Maßnahmen zu ergreifen, die zu Einsparungen führten. Aufgrund der Anregungen des ORH seien bereits Schritte in die Wege geleitet worden, die an den alten Universitäten Erlangen-Nürnberg, Regensburg, Würzburg und TU München konkrete Ansätze ergeben hätten, zumindest für einen befristeten Zeitraum eine Controllingstelle einzurichten.

44.5 Schlußbemerkung des ORH

Angesichts der aufgezeigten Einsparungsmöglichkeiten sollte das Staatsministerium bei den Landesuniversitäten entschlossener als bisher bei den Bewirtschaftungskosten darauf hinwirken, daß die Vorschläge des ORH umgesetzt werden.

Zwischenzeitlich hat auch die Universität Regensburg den tatsächlichen Reinigungsbedarf entsprechend den Forderungen des ORH neu ermittelt und ausgeschrieben. Gegenüber 1993 konnten dadurch 1,2 Mio DM eingespart werden.

45 Orthopädische Klinik München

(Kap. 15 31)

Trotz wiederholter Absenkung der Bettenzahlen arbeitet die Orthopädische Klinik München seit Jahren mit einem vom Freistaat zu tragenden Defizit aus dem laufenden Betrieb von jährlich 6 bis 7 Mio DM. Nach Auffassung des ORH stellt sich die Frage nach Beibehaltung der staatlichen Trägerschaft bzw. der weiteren Existenz der Klinik.

45.1 Der Freistaat betreibt die Orthopädische Klinik München als ein der allgemeinen Krankenversorgung dienendes Krankenhaus in eigener Trägerschaft. Sie unterliegt den Vorschriften des Krankenhausfinanzierungsgesetzes (KHG). Nach den bis zum 31. Dezember 1992 geltenden Vorschriften des KHG hätten die Erlöse aus der Krankenbehandlung die Kosten des laufenden Betriebs grundsätzlich decken müssen. Die Orthopädische Klinik hat jedoch zu keiner Zeit dieses Ziel erreicht. Vielmehr hat sie trotz wiederholter Reduzierung der Bettenzahlen regelmäßig Defizite erwirtschaftet, die durch Betriebskostenzuschüsse des Freistaats ausgeglichen werden mußten.

Der ORH hat daher seit Jahren das Staatsministerium aufgefordert, grundsätzliche strukturelle Überlegungen zur Frage der Weiterführung der Klinik anzustellen, zu-

mal erhebliche Sanierungsmaßnahmen mit geschätzten Kosten von 24,9 Mio DM (Preisstand Juli 1990) zuzüglich 10 Mio DM für ein Schwesternwohnheim anstehen. Das Staatsministerium hat bis heute keine entsprechende Konzeption vorgelegt.

Das Staatsministerium weist darauf hin, daß es seit längerem Gespräche mit dem Klinikdirektor im Rahmen grundsätzlicher Überlegungen über die künftige Struktur und Organisation der Klinik führe. Ein Vorschlag des Direktors werde in Kürze erwartet. Daneben seien auch strukturelle Planungen im Hinblick auf die räumliche Unterbringung der Orthopädischen Klinik im Gang. Von einer Beratungsfirma werde hierfür ein Raumprogramm erstellt, dessen Umsetzung jedoch sehr zeitaufwendig sei.

45.2 Entwicklung des Zuschußbedarfs

Das vom Freistaat als Träger der Klinik aus dem Staatshaushalt zu deckende Defizit des laufenden Betriebs, die Zahl der Planbetten und der Pflēgetage haben sich wie folgt entwickelt:

Zuschußbedarf

Zahlenübersicht 1

Jahr	aus dem Staats- haushalt geleisteter Zuschuß zum laufen- den Betrieb (ohne Investitionskosten) Mio DM	Zahl der Planbetten	Zuschuß je Planbett DM	Zahl der Pflēgetage	Zuschuß je Pflēgetag DM
1984	3,91	220	17 773	69 795	56,02
1985	4,04	205	19 707	68 174	59,26
1986	5,43	205	26 487	62 202	87,30
1987	5,58	205	27 219	60 124	92,81
1988	1,61 ¹⁾	205	7 854	60 857	26,46
1989	6,18	200	30 900	52 993	116,62
1990	5,63	200	28 150	50 291	111,95
1991	7,29	200	36 450	46 063	158,26
1992	6,41	200	32 050	44 572	143,81
1993	6,77	150	45 133	40 131	168,70
Veränderung 1984 - 1993 in %	+ 73,15	- 31,82	+ 153,94	- 42,5	+ 201,14

1) abweichendes Ergebnis durch erstmalige Einbuchung von Debitoren in die kaufmännische Buchführung

Von 1984 bis 1993 ist die Zahl der Pfl egetage kontinuierlich um mehr als 40 % gesunken, während das Defizit im laufenden Betrieb um über 73 % zugenommen hat. Besonders bedenklich erscheint, daß sich der Zuschußbedarf pro Pfl egetag in diesem Zeitraum verdreifacht hat.

Der Gesamtzuschuß des Staats zum laufenden Betrieb der Klinik ist trotz sinkender Zahl der Planbetten und der Pfl egetage fast kontinuierlich von 4 Mio DM (1984) bis auf knapp 7 Mio DM im Jahr 1993 gestiegen. Der deutliche Rückgang bei den Pfl egetagen hätte sich im Zuschußbedarf 1993 noch stärker erhöhend ausgewirkt, wenn es in diesem Jahr nicht zu einem deutlichen Anstieg des vereinbarten Pfl egesatzes um 11 % gekommen wäre.

Das Staatsministerium weist zur Höhe des Zuschußbedarfs darauf hin, daß in den Jahren 1992 und 1993 nicht gedeckte Fehlbeträge aus den Vorjahren finanziert werden mußten. Im Jahr 1993 sei es gelungen, gegenüber der Haushaltsveranschlagung kein weiteres Defizit zu erwirtschaften. Für das Jahr 1994 zeichne sich ebenfalls eine konstante Entwicklung ab. Diese positive Entwicklung habe man auch in den Voranschlägen zum Haushaltsplan 1995/96 durch eine um fast 2 Mio DM verminderte Veranschlagung gegenüber 1994 berücksichtigt.

Der ORH stellt hierzu fest, daß für 1993 und 1994 jeweils ein Zuschuß von rd. 7,3 Mio DM veranschlagt ist. Vergleichbare Einnahmeverbesserungen durch Pfl egesatzerhöhungen, wie sie in der Vergangenheit eintraten, dürften in Zukunft nicht mehr erreichbar sein. Ab 1996 wird nach dem Gesundheitsstrukturgesetz die Vergütung neben dem Basispfl egesatz primär durch Sonderentgelte und Fallpauschalen erfolgen, die sich an den (relativ niedrigen) Pauschalen der anderen orthopädischen Kliniken in Bayern orientieren. Es ist daher zu befürchten, daß der Freistaat auch in Zukunft zum laufenden Betrieb der Orthopädischen Klinik jährlich Zuschüsse in Millionenhöhe leisten muß.

45.3 Bettennutzung im Fachbereich Orthopädie

Die Planbetten der Orthopädischen Klinik waren sowohl im landesweiten Vergleich als auch bezogen auf die Situation im Raum München unterdurchschnittlich belegt, wie folgende Übersicht zeigt:

**Nutzungsgrad der Planbetten
in der Fachrichtung Orthopädie in %**

Zahlenübersicht 2

Jahr	München	Bayern	Orthop. Klinik
1990	82	88	69
1991	84	91	63
1992	83	90	61
1993	87	90	73

Auch im bundesweiten Vergleich (Nutzungsgrad Orthopädie 1992: 88 %) liegt die Klinik weit zurück. Hinzu kommt, daß sich die Belegung trotz ständiger Verminderung der Planbettenzahl so schlecht entwickelte.

So hat die letzte im Jahr 1993 vorgenommene 25%ige Bettenreduzierung nicht zu der rechnerisch zu erwartenden Belegung von 83,6 %, sondern lediglich zu einem Belegungsgrad von 73,3 % geführt, weil die Zahl der Pflēgetage 1993 gegenüber 1992 drastisch von 44 572 auf 40 131, d.h. um 10 %, zurückgegangen ist.

Das Staatsministerium weist zur Bettennutzung darauf hin, daß sich die Verweildauer seit 1985 kontinuierlich verkürzt habe und durch die Baumaßnahmen im Bereich septischer OP, die sich bis Mitte 1994 hinzogen, 15 Betten nicht betrieben werden konnten. Insgesamt zeichne sich nach Meinung des Staatsministeriums eine eindeutig positive Tendenz in der Belegung ab.

Der ORH stellt hierzu fest, daß die schleppende Durchführung der Baumaßnahmen im Bereich septischer OP bereits in Prüfungsmitteilungen des ORH beanstandet wurde. Unabhängig von dieser baulichen Sondersituation ist nach Auffassung des ORH für den künftigen Bettenbedarf in der Orthopädie von großer Bedeutung, daß in diesem Fachbereich - wie durch das Gesundheitsstrukturgesetz gefordert - die Zahl ambulanter Operationen durch niedergelassene Ärzte in den nächsten Jahren deutlich zu Lasten stationärer Aufnahmen zunehmen wird.

Im Krankenhausplan des Freistaats Bayern (Stand: 1. Januar 1994) ist die Orthopädische Klinik ohne Angabe der Zahl der geplanten förderfähigen Betten mit dem Vermerk "Bedarfsfeststellung wird überprüft", ausgewiesen. Das Staatsministerium hat im April 1994 beim Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit gebeten, für die Orthopädische Klinik eine Bedarfsfeststellung von 120 Planbetten zu treffen.

Der ORH hat erhebliche Zweifel, ob allein mit der beabsichtigten nochmaligen Reduzierung der Bettenzahlen an der Orthopädischen Klinik von 150 auf 120 die

Wirtschaftlichkeit verbessert werden kann. Schon die letzte Reduzierung um 25 % hat die beabsichtigte Verminderung der Personal- und Sachkosten nicht herbeiführen können.

45.4 Notwendigkeit staatlicher Trägerschaft

Das Staatsministerium weist darauf hin, daß die Orthopädische Klinik, obwohl formal keine universitäre Klinik, eng mit der Universität München verbunden sei. Die Personalunion des Direktors der Orthopädischen Klinik mit dem Inhaber des Lehrstuhls für Orthopädie an der Universität München sei Bestandteil der Berufungs- und Ernennungsentschließung des jeweiligen Lehrstuhlinhabers. Aufgrund der personellen Verflechtung könne sichergestellt werden, daß die Orthopädische Klinik in die Entwicklung auf dem orthopädischen Fachgebiet eng eingebunden bleibe. Besondere Verbindungen bestünden auch mit der Technischen Universität München insofern, als die dortige Orthopädische Klinik und Poliklinik mangels ausreichender Bettenkapazität im Klinikum rechts der Isar Betten der Staatlichen Orthopädischen Klinik mitnutze.

Nach Ansicht des ORH stellt sich nachdrücklich die Frage nach der Beibehaltung der staatlichen Trägerschaft und ggf. der weiteren Existenz der Orthopädischen Klinik München, wenn es nicht relativ kurzfristig gelingt, durch strukturelle und organisatorische Maßnahmen Einsparungen sowie eine deutliche Steigerung der Pflegetage und Operationsleistungen herbeizuführen, um den staatlichen Zuschußbedarf wesentlich zu vermindern. Auch soweit an der Orthopädischen Klinik in geringem Umfang Aufgaben für die Münchener Universitäten wahrgenommen werden, rechtfertigt dies nicht die Fortführung des Betriebs in staatlicher Hand. Zum einen wird wegen der deutlichen Reduzierung der Medizinstudentenzahlen der Bedarf sinken, zum anderen sind auch andere Formen der Zusammenarbeit (z.B. Lehrkrankenhäuser, Kooperationsverträge) mit den Universitäten denkbar.

Im übrigen weist der ORH darauf hin, daß es anders als bei den Universitätskliniken keine Aufgabe des Freistaats Bayern ist, ein orthopädisches Krankenhaus zu betreiben.

Vom Großen Kollegium des ORH beschlossen
am 28. Oktober 1994

Odenwald
Vizepräsident